



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

TESINA DE LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

“ La Política Exterior Argentina respecto a Brasil 2003-2011: ¿Un castillo de arena? ”

Alumna: **Solange Mercedes Osella**

Director: **Dr. Roberto Miranda**

Rosario
Octubre 2016

**“ La Política Exterior Argentina
respecto a Brasil 2003-2011:
¿Un castillo de arena? ”**

Alumna: **Solange Mercedes Osella**

Director: **Dr. Roberto Miranda**

Resumen

En el siguiente trabajo se analizan el discurso diplomático argentino y la práctica de la política exterior en el período comprendido entre los años 2003 y 2011 con la finalidad de comprobar el alcance de la denominada alianza estratégica entre Argentina y Brasil. Se indaga, desde un enfoque constructivista, en las razones por las cuales se insistió en esta alianza en el discurso mientras que en la práctica fue evidente su falta de materialización.

Palabras clave

Alianza estratégica; Brasil; Argentina; identidad; política exterior.

Índice

<i>Introducción</i>	1
<i>Sección 1: Consideraciones teóricas y metodológicas</i>	3
El concepto fundamental	3
El enfoque analítico	6
<i>Sección 2: El discurso diplomático</i>	13
Los cancilleres	14
Los presidentes	24
Néstor Kirchner	24
Cristina Kirchner	47
<i>Sección 3: Las prácticas de Política Exterior</i>	61
La integración económico-comercial	61
La concertación político-diplomática	69
La cooperación multidimensional	74
La búsqueda de contrapesos	82
<i>Conclusión</i>	87
<i>Bibliografía</i>	93

Introducción

El siguiente trabajo nace a partir de la identificación de la existencia de una brecha entre el discurso y la praxis de la Política Exterior Argentina (PEA), respecto a la relación estratégica con Brasil, durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, lo que tuvo como resultado la consolidación de “un rasgo impredecible en la imagen externa del país: la ausencia de una concordancia adecuada entre el tono y el sentido del discurso oficial con lo realizado efectivamente en los hechos” (Torres, 2013: 132). Como explica Felipe De la Balze (2010: 129), “los gobiernos Kirchner priorizaron la consolidación de la relación estratégica con Brasil y la profundización del Mercosur. En los hechos, la relación con Brasil ha fluctuado entre una fructífera cooperación política y una sucesión de conflictos comerciales”. Si bien hubo intenciones de profundizar la relación, y optimismo dada la convergencia ideológica con el gobierno de Luiz Inacio Lula Da Silva, “en el plano regional, todos los análisis que previeron la oportunidad de un fuerte acercamiento y de la consolidación de una alianza estratégica entre Argentina y Brasil (...) fueron equivocados. La luna de miel en la relación bilateral se acabó durante el segundo año de mandato de ambos presidentes” (Llenderrozas, 2006).

Frente a esta situación, se presenta ante nosotros una pregunta esencial que busca respuesta en este trabajo de investigación: ¿Por qué persistió la idea de “alianza estratégica” con Brasil, durante el período comprendido entre el 2003 y 2011, a pesar de las evidencias contrarias? El objetivo es determinar la razón que responde a esta pregunta, para lo cual se analiza el discurso oficial argentino y se examinan las acciones de la PEA en la relación bilateral con Brasil; se contrastan la lexis y la praxis, y se las evalúa en relación al concepto de alianza estratégica para determinar su alcance; finalmente, se indaga en la raíz del problema que representa la efectiva implementación de la alianza estratégica entre ambos Estados.

De esta manera, mediante la exploración de fuentes de información secundarias y documentales, se analiza el alcance de la implementación de este fundamental concepto de alianza estratégica en dos esferas. En primer lugar, la lexis, que comprende los discursos oficiales pronunciados durante el período a investigar. Se tienen en cuenta aquellos pronunciados durante la asunción de los presidentes; en el marco de diferentes procesos de

integración (MERCOSUR, UNASUR, entre otros) o de cooperación (G20 comercial, G20 financiero, ONU, y otros); frente a crisis regionales, y en encuentros bilaterales. El objetivo es rastrear en estos discursos la idea de alianza estratégica con Brasil. En segundo lugar, la praxis, es decir, la implementación fáctica de lo anunciado discursivamente en PE respecto a la relación con el país vecino. Se consideran la implementación de tratados bilaterales firmados; los avances en el MERCOSUR en cuanto a su ampliación y profundización; la solución de controversias comerciales; las iniciativas conjuntas de ambos países en materia de PE en diferentes áreas, como la deuda externa; y la reacción frente a iniciativas en PE del país vecino. En esta materialización, se rastrea el alcance fáctico de la alianza estratégica.

El trabajo se encuentra estructurado en tres secciones: la primera introduce consideraciones teóricas y metodológicas a fin de encuadrar el enfoque de análisis bajo el paraguas del constructivismo configurado por Alexander Wendt; la segunda se explora sobre los discursos pronunciados por los cancilleres de esos años, Rafael Bielsa, Jorge Taiana y Héctor Timerman, y aquellos cuyos protagonistas fueron quienes ocuparon la investidura presidencial de esos años, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner; la última sección versa sobre la práctica diplomática argentina en los tres ejes fundamentales de una alianza estratégica: la integración económico-comercial, la concertación político-diplomática, y la cooperación multidimensional. En estas páginas se detalla, además, el relanzamiento argentino de las relaciones con otros tres países de la región, en la búsqueda por contrapesar el vínculo con Brasil. Finalmente, en la conclusión se responde a la pregunta de investigación que guía este trabajo y se define el alcance de la hipótesis sostenida.

SECCIÓN 1

CONSIDERACIONES TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS

El concepto fundamental

En 1997 en Río de Janeiro, durante el encuentro de los Presidentes de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil, Carlos Saúl Menem y Fernando Enrique Cardoso firmaron una declaración que reza: “Juntos, estamos construyendo una profunda y verdadera alianza estratégica”¹, definiendo el vínculo bilateral bajo este nuevo término.

En el mismo documento se afirma que ambos países están “unidos por los ideales de su gente, por su voluntad política, por compromisos formalmente asumidos y por una vocación económica y cultural común”, y que ambas sociedades son “democráticas, plurales, defienden las libertades, los derechos humanos y la libre iniciativa (...) así como la justicia social (...) la protección del medio ambiente y la búsqueda del desarrollo sustentable”². Se destaca, además, la importancia del MERCOSUR como mecanismo de integración entre ambos Estados. Sin embargo, la declaración no contiene una definición de “alianza estratégica” y lo que ella implica.

El rótulo ha sido utilizado en innumerables ocasiones, en el discurso político diplomático, tanto en nuestro país como en nuestro mayor socio del MERCOSUR, provocando que su alcance pierda claridad y, como consecuencia, gane ambigüedad. Además, no es utilizado meramente para la relación argentino-brasileña, sino que es aplicado al vínculo con diversos países. En el caso de Brasil, por ejemplo, “impresiona la proliferación del número de alianzas propuestas (...) Cuando casi todos los aliados son estratégicos, todos dejan de serlo”³ (Abreu, 2008: 1).

¹ Declaración de Río de Janeiro (27/04/1997), Encuentro de los Presidentes de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil Carlos Saúl Menem y Fernando Enrique Cardoso; disponible en <http://www.iri.edu.ar>, fecha de consulta: 10/04/2016.

² *Ibidem*.

³ Traducción propia.

Para analizar la relación entre ambos Estados, y su verdadera importancia, se hace estrictamente necesario dotar de contenido preciso al término “alianza estratégica”. Con este fin, se sigue a continuación un punteo del mismo a partir del invaluable aporte realizado por Sandro Schtremel en “La alianza estratégica Argentino-Brasileña en la política exterior de Itamaraty” (2009).

En primer lugar, el autor toma en cuenta los orígenes de ambas palabras claves que conforman la categoría analizada. Por un lado, en la teoría de las relaciones internacionales, es la escuela realista la que le da origen a la palabra “alianza” como un instrumento fundamental de los Estados para agregar poder. “Que una nación emprenda o no una política de alianzas es (...) no una cuestión de principios sino de conveniencia” decía en 1948 Hans Morgenthau (1963: 224, 225). Como consecuencia, son temporales y precarias, pues están ligadas a una coyuntura particular y a unos intereses específicos. Parafraseando a Lord Palmerston, los Estados no tienen amigos ni enemigos permanentes, sino intereses permanentes.

Por otro lado, el término “estrategia” tiene raíz militar, pero “se ha expandido al plano civil, pudiendo ser entendida como la articulación de recursos materiales e intelectuales existentes en el Estado y en la sociedad para la realización de un proyecto nacional, o binacional en este caso” (Schtremel, 2009: 14). De esta manera, el carácter efímero y coyuntural atribuido al concepto de alianza por la escuela realista es compensado por el adjetivo “estratégico”, que le otorga un cariz largoplacista y estructural.

A partir de estas ideas, Schtremel retoma diversos teóricos, como Carlos Lessa, quien trabaja profundamente el concepto de “parcerias estratégicas” en Brasil, y que define como “relaciones políticas y económicas prioritarias recíprocamente remuneradoras, constituidas a partir de un patrimonio de relaciones bilaterales universalmente configurado⁴” (Lessa, 1998: 31).

Para este último autor, las relaciones de Brasil con Argentina son estructurales: “las relaciones con la Argentina han condicionado el desarrollo de la política de Brasil hacia Sudamérica, y la extraordinaria transformación que han experimentado desde los ’80 ha

⁴ Traducción propia.

adquirido un significado histórico, por lo que podrían ser descriptas como una alianza estratégica brasileña genuina⁵” (Lessa, 2010: 122).

Para construir una definición analíticamente útil de alianza estratégica, Schtremel se apoya, además, en Helio Jaguaribe y sus conceptos de viabilidad nacional, permisibilidad internacional, como así también sus lineamientos de integración en tres etapas –Argentina y Brasil, MERCOSUR, Sudamérica.

Finalmente, mediante el desglose en concertación, cooperación, e integración, a las que el autor trabajado asigna características diversas a partir de la contribución de diferentes vertientes teóricas, con el fin de superar la concepción realista de la noción de alianza, el término “alianza estratégica” es conceptualmente construido como “una relación bilateral prioritaria para ambas naciones, basada en la integración económico-comercial equitativa, la concertación político-diplomática consensual, y una cooperación multidimensional que se desarrolla progresivamente en tres niveles: bilateral, en el seno del MERCOSUR, y finalmente en el ámbito sudamericano” (Schtremel, 2009: 28).

Así, se destacan tres dimensiones importantes:

- 1) Integración económico-comercial, que incluye no sólo una “integración negativa” (eliminación de barreras comerciales), sino también una “integración positiva” (coordinación de políticas macroeconómicas). El objetivo es incrementar la eficiencia económica y la equidad en la redistribución de los beneficios generados por el proceso de integración. “Una alianza estratégica no exige paridad, pero sí un cierto grado de equidad; no supone eliminación de los desequilibrios, pero sí su disminución” (Schtremel, 2009: 24).
- 2) Concertación político-diplomática, entendida como “un proceso mediante el cual dos o más gobiernos actúan conjuntamente en el terreno estatal, por lo general a nivel diplomático y con fines de preferencia políticos, frente a otros actores individuales o colectivos” (Schtremel, 2009: 24). Lo que caracteriza este tipo de cooperación es la búsqueda de consensos, esenciales para la acción conjunta.

⁵ Traducción propia.

- 3) Cooperación multidimensional, definida como “un sistema de interacción entre distintos actores y organizaciones cuyo objetivo es lograr unos niveles de conformidad recíproca mediante un proceso de negociación al cual se le denomina ‘coordinación de políticas’. No se trata de una armonía natural de intereses, sino que involucra activos esfuerzos de adaptación mutua” (Schtreml, 2009: 26, 27). Lo que caracteriza a este proceso es la gradualidad del mismo, de ahí, la relación con la propuesta de Jaguaribe en tres etapas.

El enfoque analítico

El fin de la Guerra Fría marcó el surgimiento de diferentes enfoques teóricos que nacieron como respuesta a los hechos que el mainstream de la Teoría de las Relaciones Internacionales no podía explicar. La diversidad de los mismos se englobó bajo lo que se conoce como “reflectivismo”.

Los enfoques reflectivistas marcan su diferencia con el neorrealismo y el neoinstitucionalismo en dos ejes principales. Por un lado, en cuanto al eje epistemológico (que responde a la pregunta de qué constituye ciencia), estas nuevas corrientes teóricas se ubican en el post-positivismo o post-naturalismo. Esto significa que consideran, a partir de una división tajante entre ciencias naturales y ciencias sociales, que “los estándares epistemológicos y metodológicos [de estas últimas] deben acomodarse a la especificidad de su objeto de estudio” (Sodupe, 2003: 69), los cuales difieren de los objetos físicos del mundo natural. La atención está puesta en la comprensión más que en la explicación de los hechos sociales.

Por otro lado, respecto a la cuestión ontológica (que responde a la pregunta por la sustancia de la que está hecha el mundo), los enfoques reflectivistas se caracterizan por ser idealistas y holistas. Lo primero quiere decir que “creen que la circunstancia más fundamental acerca de la sociedad es la naturaleza y estructura de la conciencia social” (Sodupe, 2003: 64). En otras palabras, otorgan gran relevancia a las ideas como constitutivas de los agentes. Lo segundo significa que, en relación al papel que desempeña esta estructura formada fundamentalmente por ideas en la vida social, los enfoques reflectivistas sostienen que los efectos de las estructuras “contribuyen a la construcción de los agentes, tanto en términos

causales como constitutivos” (Sodupe, 2003: 65). De manera que las estructuras no sólo afectan el comportamiento de los agentes, limitándolos, sino que afectan las identidades y los intereses de los mismos.

Dentro de esta corriente nacida a finales del siglo XX, se encuentran los “reflectivistas moderados” o constructivistas. Los teóricos bajo este enfoque “van más allá del holismo en sentido estricto, entendiendo que estructuras y agentes se constituyen mutuamente” (Sodupe, 2003: 23). Entonces, si por un lado las estructuras tienen efectos constitutivos sobre las propiedades de los agentes, éstos últimos coadyuvan a conformar y transformar las primeras a través de sus acciones.

El máximo representante del “constructivismo convencional” es Alexander Wendt, quien formula su teoría en los ’90 como un intento de construir un puente entre los enfoques reflectivistas y racionalistas. Aquí, los elementos materiales –poder, riqueza, armas- no son ignorados, pero “deben ser contextualizados en función de las identidades e intereses” (Vitelli, 2011: 6) de los Estados. De esta forma, “para entender lo que ocurre en la política internacional no basta con observar la distribución mundial del poder y las acciones de los estados, sino que también es necesario interpretar las ideas que dan forma a las identidades y los intereses de los estados y que conforman la estructura del sistema internacional, materializada en patrones de amistad y enemistad, en normas y en instituciones” (Vitelli, 2011: 6).

La relación bilateral argentino-brasileña durante los gobiernos de Néstor Kirchner y su sucesora, Cristina Fernández de Kirchner, en el período comprendido entre los años 2003-2011, puede ser analizada en el marco del enfoque constructivista delineado por el cientista político alemán anteriormente mencionado. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el reflectivismo moderado sostiene que los Estados actúan “hacia objetos, incluidos otros actores, sobre la base de los significados que los objetos tienen para (ellos). (...) actúan en forma diferente hacia los enemigos que hacia los amigos, porque los enemigos son una amenaza y los amigos no” (Wendt, 1992: 131, 132). De esta manera, las acciones argentinas hacia Brasil deben ser entendidas considerando la percepción que nuestro país tenga en un momento determinado de su mayor socio dentro del MERCOSUR. Durante los ’90, por ejemplo, Brasil era percibido como “económicamente necesario pero políticamente

inconveniente” (Russell y Tokatlián, 2003: 54), idea que se tradujo en una propuesta de integración de carácter principalmente comercial que relegó otros aspectos.

En segundo lugar, “los significados en términos de los cuales se organiza la acción surgen de la interacción” (Wendt, 1992: 138). Esto quiere decir que los significados intersubjetivos a partir de los cuales los actores se mueven en la arena internacional nacen de un proceso constante de “señalar, interpretar y responder” (Wendt, 1992: 140) a la conducta del otro. Si estos “actos sociales” se repiten lo suficiente a lo largo del tiempo, se cristalizan en una “institución”, es decir, en un conjunto de identidades e intereses relativamente estables.

Para el constructivismo, los Estados no son actores unificados y racionales, con intereses nacionales fijados a priori como sostiene el realismo, sino que sus identidades – “entendimientos específicos del rol y expectativas acerca del yo, relativamente estables” (Wendt, 1992: 132) - que pueden ser múltiples, son el producto de dos procesos convergentes: uno de autopercepción, basado en elementos domésticos (auto-conocimiento), y otro de interacción con otros actores, mediante el cual la identidad adquiere un carácter intersubjetivo.

Las identidades así formadas, son la base de los intereses de los Estados. Éstos los conforman en el proceso de definir situaciones, por lo cual, los mismos no son fijos ni inmutables. Tanto las identidades como los intereses son constituidos por significados colectivos que se encuentran en constante proceso, y por ello, son factibles de presentar cambios.

Los conceptos desarrollados por Wendt son fundamentales para entender la constitución de las identidades y de los intereses de la Argentina y de Brasil en su relación bilateral. Ambos actores, cuya relación previa al proceso de redemocratización de la década de los '80 estuvo marcada por la rivalidad, presentaron cambios que hicieron factible un acercamiento en la década de los '90 que continúa hasta nuestros días. Este cambio de percepción, y de redefinición de identidades, en tanto ya no existe una relación de rivalidad, posibilitó una relación en la que ambos países señalan discursivamente al vecino como socio estratégico. Sin embargo, es posible observar aún resabios de percepciones dominadas por la idea de competencia con el otro.

Las “idas y venidas” que caracterizaron el vínculo bilateral durante el período analizado en este trabajo se pueden explicar por la ambigüedad en las percepciones respecto del “aliado estratégico”, que dificulta la definición de una política exterior clara hacia el vecino. En la Argentina “no hay acuerdo sobre los intereses políticos, económicos y estratégicos que deben constituir la relación con Brasil y, en consecuencia, tampoco sobre la mejor forma de ponerlos en práctica” (Russell y Tokatlián, 2011: 14).

Así es posible identificar, según Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián, tres momentos en las percepciones de las elites argentinas sobre el lugar de Brasil en nuestra política exterior desde el 2001. El primero corresponde al gobierno de Duhalde, en el contexto de una Argentina debilitada y aislada, que se fue volcando progresivamente a favor de la relación con el país vecino, señalado en los momentos más difíciles de la crisis como un “compañero fiel”. Mientras desde EEUU y Europa se presionaba a la Argentina, “Brasilia pedía mayor comprensión. El gobierno de Fernando Henrique Cardoso sostuvo (...) que el Fondo Monetario Internacional no podía ser insensible a la crisis argentina y que Brasil seguía confiando políticamente en su principal socio comercial del MERCOSUR. Más adelante (...) fue cobrando cuerpo la imagen de Brasil como ‘modelo de desarrollo alternativo’ (...) y como ‘principal carta’ de inserción internacional de Argentina” (Russell y Tokatlián, 2011: 8, 9). Al finalizar el mandato de Duhalde, la imagen de Brasil en Argentina era altamente positiva.

El segundo momento en las percepciones se desarrolló entre el inicio del mandato de Néstor Kirchner y el año 2006. Este período se caracterizó por la ambigüedad en las mismas, tanto en el sector privado como en el público. A medida que la Argentina se recuperaba de la crisis de 2001, renacían los celos e inquietudes respecto al país vecino. Una posible hegemonía de Brasil en América del Sur fue temida, y hubo demostraciones de ello, como la ausencia del presidente argentino en la Cumbre de Cuzco en 2004. Todo ello, en el marco de un MERCOSUR estancado a pesar de las promesas y alusiones a su relanzamiento. “Explícita e implícitamente, por derecha y por izquierda, se fue develando un sentimiento ambivalente hacia Brasil que, sin tener los visos de pugnacidad de otra época, demostraba lo difícil que era arraigar una cultura de amistad entre los dos países” (Russell y Tokatlián, 2011: 11). En este clima, aparecieron diversas opiniones que, por

diferentes motivos, apoyaron el fortalecimiento de los vínculos con México, con Chile, o con Venezuela para contrabalancear el poder de Brasilia.

Finalmente, la última etapa se dio a partir del 2006 y los autores la denominan “convergencia en la heterogeneidad”, dado que si bien se mantuvieron los recelos, existió un amplio consenso en que Brasil era fundamental en las relaciones exteriores de la Argentina. Russell y Tokatlián (2011: 12, 13) señalan tres factores que incidieron en este período: “la creciente relevancia internacional de Brasil y su peso regional”, “el éxito de Brasil que suele contraponerse al achicamiento de Argentina”, y “la expansión brasileña en la actividad productiva y comercial argentina”. Estos elementos fueron leídos tanto desde perspectivas optimistas como pesimistas. Durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, hubo “una compleja combinación de necesidad (Brasil como socio indispensable), reconocimiento (Brasil potencia regional y con creciente peso global) y duda cargada de ciertas suspicacias (Brasil ¿líder?)” (Russell y Tokatlián, 2011: 13).

Siguiendo el enfoque de Wendt, esta ambigüedad de los intereses argentinos en la relación con su vecino, devino de la indefinición de la identidad de nuestro país. Esta es la hipótesis fundamental que se sostiene en este trabajo: la razón por la cual persistió, durante los gobiernos Kirchner (2003-2011), un discurso que señalaba a Brasil como aliado estratégico, a pesar de que dicha alianza no lograba implementarse en los hechos, fue la inexistencia de una identidad clara, sobre la cual fuera posible construir y perseguir intereses nacionales en la relación bilateral.

Son varios los autores que coinciden en este punto. Russell y Tokatlián (2011: 13), por ejemplo, reconocen que “la crisis de 2001 sacudió y echó por tierra el modelo de los noventa, pero no llevó a una interrogación profunda sobre la identidad del país, sus prioridades externas y el mejor modo de realizarlas”. Como explica Miriam Saraiva (2007), “la gestión de Duhalde fue un gobierno de crisis limitado en sus acciones exteriores, pero que puso en jaque el paradigma de la «aquiescencia pragmática», en tanto que la administración de Kirchner volvió a buscar un nuevo lugar para Argentina en el mundo, pero sin lograr estructurar un conjunto de ideas claras alternativas al modelo de Menem”. Así, como desarrolla Federico Merke (2008), “la identidad internacional de la Argentina parece estar signada por cambios de puntuación importantes, fluctuaciones discursivas en

donde quienes llegan al poder sustentan su construcción de identidad internacional a partir de la negación de quien lo antecedió y prometen (re)construir una nueva Argentina y (re)insertarla en el mundo de un nuevo modo”. Como consecuencia, el comportamiento externo de nuestro país durante la gestión kirchnerista se caracterizó, según explica Elsa Llenderrozas (2006), por la “falta de determinación y continuidad de una estrategia clara de política exterior”, y por “una perspectiva (...) mayormente de corto plazo y carencia de una gran estrategia de inserción internacional a largo plazo”, resultando más en un “estilo de posicionamiento internacional que una política exterior consistente”.

Esta ausencia de una identidad definida se relaciona directamente con la falta de sustento teórico de la PEA desde el abandono del Realismo Periférico diseñado por Escudé, que fue base de la misma en la década de 1990. Aunque rechazada por todos los gobiernos posteriores a Menem, ni el gobierno de la Alianza, ni el interregno de Duhalde, ni los gobiernos Kirchneristas realizaron esfuerzos para inducir un debate sobre la PEA y formular un nuevo sustento teórico que sirviera de guía a la misma.

Al respecto, Roberto Miranda (2005: 57) afirma: “así como en su momento periferia y autonomía fueron ejes organizadores de la teoría internacional latinoamericana, actualmente en el debate en torno a la situación de la Argentina en el mundo, sobrevuelan ambos conceptos sean cuales fueren las definiciones que se postulen para ellos. Sobre todo porque el concepto de periferia representa una condición objetiva, histórica y presente, inevitable en las proporciones de las relaciones internacionales contemporáneas, mientras que el concepto de autonomía —justamente en el caso argentino— es una condición subjetiva librada a voluntades políticas e intereses nacionales”.

Durante las presidencias Kirchneristas se sostuvo, desde el discurso, una política autonomista en los términos de Puig. Sin embargo, lo cierto es que la PEA estuvo marcada por una ambigüedad teórica que afectó directamente la relación con Brasil. Así, como sostienen Nicolás Creus y Julieta Cortés, la política hacia el país vecino presentó elementos de distintas vertientes teóricas que muchas veces tuvieron efectos contradictorios. En primer lugar, hubo elementos institucionalistas que se evidenciaron, por ejemplo, en el reclamo de la Argentina por una mayor institucionalización del MERCOSUR. También existieron elementos realistas en su vertiente geopolítica; pragmáticos, fundamentalmente

para solucionar cuestiones económico-comerciales; y finalmente, normativistas, como se observó en la posición argentina frente a las crisis regionales. “Argentina articuló sus acciones externas en base a elementos teóricos desconectados, que no terminaron por conformar un cuerpo de referencia para la política exterior y se desdibujaron mutuamente al ser aplicados teniendo la coyuntura como única referencia” (Cortés y Creus, 2010: 375).

Esta situación de ausencia de una base teórica para la PEA fue particularmente grave durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner por dos razones principales. Por un lado, ambos contaron con tiempo suficiente para formular un nuevo sustento teórico (mandatos presidenciales completos de cuatro años, a diferencia de los efímeros gobiernos de Fernando De la Rúa y Eduardo Duhalde). Esta razón se agudiza si se tiene en cuenta que entre ambos gobiernos hubo continuidad. Por otro lado, se presentó ante ambos un contexto internacional favorable que incidió en la recuperación económica de la Argentina a partir del 2003 (gracias al incremento de la venta de commodities, en volumen y precio), y que junto con el acuerdo de Stand By con el FMI⁶, permitieron obtener mayores márgenes de maniobra, que sin embargo, no se materializaron en un incremento sustancial de autonomía de nuestro país.

⁶ El acuerdo definitivo (Memorando de Política Económica y Financiera 2003-2006) fue aprobado el 20 de septiembre en la reunión anual del FMI y el Banco Mundial en Dubái. Se refinanciaron 20.000 millones de dólares y se acordó un superávit fiscal del 3%. En el 2006, recurriendo a las reservas del BCRA, y disponiendo del respaldo crediticio de Venezuela, el gobierno canceló su deuda con el FMI.

SECCIÓN 2

EL DISCURSO DIPLOMÁTICO

Según Pedro Santander (2011: 210), “es justamente siguiendo esa distinción entre las formas presentes en la superficie discursiva y los procesos opacos en el lado de la producción, entre el síntoma y el núcleo oculto que le da origen y forma, como debemos analizar los discursos, es decir, entenderlos como síntomas, no como espejos que necesariamente reflejan de manera transparente la realidad social, ni los pensamientos o intenciones de las personas. Así, lo que ocurre en el nivel de la circulación de los discursos no es necesariamente un reflejo de lo ocurrido en el nivel de su producción, lo que quedan son huellas, pistas, hebras, síntomas que el analista debe saber describir e interpretar”.

De acuerdo a esto, para analizar los discursos que se siguen a continuación, debe tenerse en cuenta que los mismos no son un fiel reflejo de la realidad. Debemos entenderlos en el contexto en el que se pronunciaron, y analizar el alcance de la transformación de lo declarado en acciones concretas.

Los discursos están atravesados por identidades e intereses, por intenciones, ideologías, y por cosmovisiones particulares. En la arena diplomática, es posible detectar a través de las palabras expresadas por los máximos referentes de la política exterior de un país (Canciller y Presidente) intereses no declarados abiertamente y percepciones del lugar que ocupa y que debe ocupar este Estado nacional en la arena internacional. Es interesante descubrir, además, las percepciones que se tienen sobre países vecinos, socios y sobre el contexto regional.

En el caso particular de la Argentina, durante el período comprendido entre 2003 y 2011 y para el objetivo que nos convoca, se analizarán a continuación los discursos de los Ministros de Relaciones Exteriores y Culto, y de los Presidentes, teniendo en cuenta las siguientes cuestiones: la importancia y el lugar que se le otorga a los procesos de integración, y en particular al MERCOSUR; las percepciones que se tienen sobre el socio mayor, Brasil; los intentos por posicionar al país en un espacio relevante dentro de la

región; los intentos por contrabalancear la dependencia que se siente hacia Brasil reforzando las relaciones con otros países latinoamericanos. Fundamentalmente se tomarán en consideración las características que califican una relación “estratégica” según el concepto desarrollado por Schtremel, y la transición de la Argentina desde una postura de resistencia al liderazgo brasileño hacia una de necesidad y resignación.

Para asegurar el carácter oficial de las declaraciones de los Cancilleres y de los Presidentes argentinos sólo se tomaron en consideración aquellos discursos disponibles en las páginas web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, y de la Casa Rosada⁷. Como se verá, ha sido difícil encuadrar los fragmentos seleccionados bajo una sola variable, pues algunos pueden ejemplificar varias de ellas, pero se ha intentado hacerlo de la manera más clara posible, teniendo en cuenta que se trata de un análisis cualitativo. En todos los casos, se destaca en letra cursiva el lenguaje pertinente.

Los cancilleres

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto tiene como misión asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Ministros en todo lo inherente a las relaciones exteriores del país. Quien lo encabece, cumple un rol importantísimo al representar al Estado frente a gobiernos extranjeros y entidades internacionales, expresando en sus discursos no sólo los lineamientos y los objetivos de la política exterior diseñada por el gobierno, sino también el lugar que se cree y que se espera ocupar en la arena internacional.

Rafael Antonio Bielsa fue canciller de la Argentina desde el 25 de Mayo de 2003 al 3 de Diciembre de 2005. Sus años como Ministro de Relaciones Exteriores coincidieron con el segundo período destacado por Russell y Tokatlián, en lo que a las percepciones hacia Brasil se refiere. En sus discursos no hubo muchas menciones hacia el país vecino, pero sí declaraciones que hacen visible lo que significó la integración para el gobierno de Néstor Kirchner.

⁷ Los discursos de los cancilleres Bielsa, Taiana y Timerman se encuentran disponibles en <https://www.mrecic.gov.ar>, mientras que aquellos pronunciados por los presidentes Néstor y Cristina Kirchner pueden encontrarse en <http://www.casariosada.gob.ar>. La última fecha de consulta fue el 21/06/2016.

En primer lugar, según las declaraciones del canciller, la integración ocupaba un lugar prioritario en los intereses nacionales:

“El Gobierno del Sr. Presidente Kirchner otorga una *altísima prioridad a la integración regional*, considerándola como *una de las políticas de Estado por excelencia* de mi país, que goza asimismo de un *grado de consenso inusual* entre los argentinos. Este consenso involucra a todos los sectores, público y privado, al Congreso, las entidades académicas y a la sociedad civil en general” (Bielsa, XIII Consejo de Ministros de la ALADI, 18 Octubre 2004).

Esto, bajo la idea de reinsertar al país, luego de la crisis del 2001, que dejó a la Argentina no sólo desinsertada, sino también en condición de vulnerabilidad.

“El gobierno del Presidente Kirchner viene realizando un importante esfuerzo para apuntalar el programa económico interno, *mejorar la posición internacional del país y reinsertarlo plenamente en el mundo* (...) Desde la Cancillería, concebimos a *la integración regional como un camino ineludible* para posicionarnos ventajosamente en el mundo global y ensanchar nuestros espacios comerciales, objetivos vitales para consolidar el proceso de recuperación económica de nuestro país” (Bielsa, Conferencia "Argentina: de la recuperación a la consolidación económica" Council of the Americas, La Argentina en el marco internacional, 10 Agosto 2004).

En segundo lugar, se concibió a la integración como una herramienta para lograr el desarrollo interno del país, que debía tener claras consecuencias en el mejoramiento del nivel de vida de los ciudadanos.

“Creo que coincidimos en que *resolver la situación de la grave inequidad* que padecen nuestros ciudadanos, además de ser un imperativo ético, es la *clave del éxito de nuestro proceso de integración regional* (...) Los procesos de integración regional -*el MERCOSUR para nosotros por ser uno de los ejes de nuestra política exterior*- cobran sentido en tanto son promotores de cohesión social y logran revertir las situaciones de inequidad entre sus ciudadanos” (Bielsa, 10° Cumbre de Mercociudades, "La distribución del ingreso en América Latina: ciudades en el camino de la equidad", mesa de reflexión: el MERCOSUR y las ciudades en la integración, 3 Diciembre 2004).

Por otra parte, El MERCOSUR, y la integración, fueron vistos también como una plataforma de inserción en un mundo globalizado y cambiante, donde se hacía imperativo unir voces y esfuerzos para lograr objetivos nacionales.

“El *fortalecimiento del MERCOSUR* es una *tarea ineludible para insertarnos ventajosamente en el mundo global y para ensanchar nuestros espacios comerciales* (...) Pues se trata de aumentar la producción, la inversión y la creación de riqueza, para luego distribuir mejor esa riqueza que se crea. *Tener una voz común en los*

foros y organismos internacionales es un recurso de poder que nos permite aumentar nuestras capacidades de negociación y acción” (Bielsa, 10° Cumbre de Mercociudades, "La distribución del ingreso en América Latina: ciudades en el camino de la equidad", mesa de reflexión: el MERCOSUR y las ciudades en la integración, 3 Diciembre 2004).

En cuarto lugar, se afirmó que la integración que se perseguía no era sólo económico-comercial, sino omnicomprendensiva:

“Aspiramos a conformar un *espacio económico, político y cultural unificado*” (Bielsa, 10° Cumbre de Mercociudades, "La distribución del ingreso en América Latina: ciudades en el camino de la equidad", Mesa de reflexión: el MERCOSUR y las ciudades en la integración, 3 Diciembre 2004).

“El éxito del proceso debe medirse no sólo en *términos económico-comerciales*, sino -lo que es aún más destacable- en que ha sentado bases irreversibles al lograr que avancemos en la *integración política, fronteriza, en educación, salud, cuestiones aduaneras, infraestructura, integración energética y en los más diversos campos*, todo ello al amparo de una avanzada consolidación democrática en la región” (Bielsa, XIII Consejo de Ministros de la ALADI, 18 Octubre 2004).

En cuanto al MERCOSUR, el mismo apareció como una prioridad en la PEA, por ser el proceso de integración que por excelencia se concibió como la plataforma de inserción internacional de la Argentina y como puntapié para el desarrollo del país.

“*El éxito del MERCOSUR está íntimamente entrelazado con la posibilidad de avanzar en nuestro proceso de recuperación del mercado interno, del trabajo y de la producción nacional.*” “(...) Ofrece un mercado ubicado entre las diez economías más grandes del mundo, y *cuyo perfeccionamiento y ampliación constituyen una clara prioridad* de la política exterior de la República Argentina” (Bielsa, Conferencia "Argentina: de la recuperación a la consolidación económica" Council of the Americas, La Argentina en el marco internacional, 10 Agosto 2004).

Así, la profundización del mismo y su ampliación aparecieron como dos objetivos que se mencionaron a lo largo de estos años de forma recurrente. Se bregó por su institucionalización, y por el ingreso de otros países, algo que se concretó con la bienvenida de Venezuela como miembro del bloque.

“*Nuestra principal apuesta es fortalecer institucionalmente el MERCOSUR*, porque advertimos que el perfeccionamiento de los órganos del bloque, la previsibilidad en la observancia y aplicación de las normas que de ellos emanan y el desarrollo de los mecanismos para resolver las controversias comerciales constituyen elementos que apoyan al propio proceso y mejoran su credibilidad frente a terceros países e inversores” (Bielsa, Conferencia "Argentina: de la recuperación a la consolidación

económica" Council of the Americas, La Argentina en el marco internacional, 10 Agosto 2004).

Las relaciones con la región se consideraron muy importantes; a nivel económico-comercial, fueron los países vecinos los principales receptores de las exportaciones argentinas con valor agregado, y a nivel político-diplomático, era posible aunar voces en otros espacios multilaterales, sumando poder en las negociaciones con otros bloques. Por ello, las relaciones regionales presentaron carácter estratégico.

“En el marco de nuestros lineamientos de política exterior, la Argentina ha reforzado notablemente su inserción y su presencia en América Latina. Hemos revitalizado nuestros vínculos con todas las naciones de la región, *profundizamos nuestra asociación estratégica con Brasil y Chile, y concretamos importantes acuerdos con Venezuela y Bolivia (...)* Estamos convencidos de que el mundo actual no hay futuro para proyectos de desarrollo de alcance estrictamente nacional, y es por eso que *damos a la integración regional un sentido mucho más abarcador que el de un simple acuerdo comercial. El MERCOSUR es, ante todo, un proyecto político, un espacio de ampliación de la autonomía estatal* capaz de gobernar la inserción de nuestros países en el mundo” (Bielsa, Conferencia "Argentina: de la recuperación a la consolidación económica" Council of the Americas, La Argentina en el marco internacional, 10 Agosto 2004).

Finalmente, es posible vislumbrar entre las declaraciones, las etapas que en su teoría plantea Jaguaribe para integrar la región: Brasil y Argentina como eje, el MERCOSUR, y por último, este bloque sumado a la CAN.

“*El Área de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la CAN será formada a partir de la convergencia de los Programas de Liberación Comercial que serán negociados por las Partes, en los que deberán quedar plasmados la desgravación arancelaria sin excepciones y la eliminación de restricciones y demás obstáculos que afecten el comercio recíproco, a fin de lograr la expansión y diversificación de los intercambios*”. (Bielsa, Reunión de Ministros del MERCOSUR y la Comunidad Andina (CAN) en Montevideo, 04 Agosto 2003).

Jorge Enrique Taiana fue Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Argentina desde el 1 de diciembre de 2005 al 18 de junio de 2010. Coincidió, durante su gestión, con el final de la primera etapa marcada por Russell y Tokatlán, y una buena parte de la segunda.

Tal como su predecesor, Taiana reconoció en sus discursos el relevante papel de la integración en la PEA, como un instrumento de inserción internacional y como herramienta

de desarrollo interno, frente a un contexto mundial globalizado y cambiante, que exigía de los países nuevas acciones para superar los desafíos que se presentaban.

“La integración regional (latinoamericana) debe ser la clave para lograr nuestro desarrollo sustentable con inclusión. En el fortalecimiento de los organismos regionales, la integración física, energética, comercial, económica, política y social está la base de nuestro futuro” (Taiana, “Rol de la Argentina en la región y en la economía global”, Conferencia de la Americas Society - Council of the Americas, la Cámara Argentina de Comercio, Alvear Palace Hotel, 07 Agosto 2007).

La integración que se buscaba no era sólo económico-comercial, sino que se ampliaba a diferentes esferas. Esto se puede entender como contraposición a lo que fue la integración en los ‘90, y como necesidad, ya que la Argentina requería de sus vecinos para generar e integrar cadenas de valor.

“(…) El mundo se encamina hacia un sistema multipolar donde los países emergentes jugamos un papel clave en la construcción de una nueva geografía política, económica y comercial en el mundo. La respuesta a los desafíos que afrontamos está tanto en el papel de los estados nacionales como en la integración de la región. Integración que no debe agotarse en la ampliación de la escala de los intercambios comerciales y que debe avanzar hacia una fase de integración productiva en la creación de cadenas de valor y en una consolidación de la competitividad sistémica regional. Integración que debe estar al servicio del crecimiento productivo, el desarrollo sustentable y la equidad en la distribución” (Taiana, Misión Comercial Multisectorial a Chile, Santiago de Chile, 20 Octubre 2008).

“La política exterior de la Argentina está comprometida con el fortalecimiento y la profundización de los lazos comerciales y de inversión entre todos los países de la región latinoamericana. Dentro de esta estrategia, el MERCOSUR es el principal instrumento para profundizar y mejorar la calidad de nuestra inserción económica internacional” (Taiana, “Rol de la Argentina en la región y en la economía global”, Conferencia de la Americas Society - Council of the Americas, la Cámara Argentina de Comercio, Alvear Palace Hotel, 07 Agosto 2007).

Si bien se reconocía la importancia de la integración económico-comercial, se entendía, también, que una integración abarcativa, y sobre todo productiva, era la llave para superar las asimetrías que existían entre los países de la región, y que muchas veces servían como banderas de aquellos opositores a los procesos regionales como el MERCOSUR.

“El MERCOSUR representa el principal destino de exportación, 20% en el año 2006 y 22% según datos del primer semestre de este año, y Chile aparece en segundo lugar, con el 10% en 2006 y 7% en el primer semestre de 2007. A la vez,

nuestro país es el segundo destino en importancia de Brasil y el tercero de Uruguay. *En conjunto a los países de América latina destinamos aproximadamente el 40% del total de nuestras exportaciones y más del 60% de la manufacturas de origen industrial*” (Taiana, “Rol de la Argentina en la región y en la economía global”, Conferencia de la Americas Society - Council of the Americas, la Cámara Argentina de Comercio, Alvear Palace Hotel, 07 Agosto 2007).

“La Argentina tiene una especial preocupación por las asimetrías en materia de desarrollo dentro del MERCOSUR. Creemos que el perfeccionamiento del bloque es un elemento fundamental para potenciar el desarrollo de sus miembros al generar un verdadero mercado ampliado y favorecer la competitividad de los distintos sectores económicos” (Taiana, “Rol de la Argentina en la región y en la economía global”, Conferencia de la Americas Society - Council of the Americas, la Cámara Argentina de Comercio, Alvear Palace Hotel, 07 Agosto 2007).

“Los socios del MERCOSUR hemos tomado plena conciencia de la importancia de la integración productiva como mecanismo esencial para promover la convergencia estructural de las economías y evitar la reproducción de las desigualdades competitivas entre nuestros países. La integración no se puede limitar a los aspectos comerciales, porque si bien ellos son muy importantes, muchas veces tienden a profundizar o a cristalizar las diferencias de desarrollo interno y a concentrar los beneficios de la integración en los actores de mayor tamaño, que en principio son los que están más preparados desde el punto de vista de los recursos para gozar de varios de los beneficios de las mayores aperturas comerciales (...) Quiero recordar que fue una iniciativa argentina, que aprobó la 5207, para accionar un grupo de trabajo sobre la integración productiva que luego deberá elaborar un Programa de Integración Productiva del MERCOSUR” (Taiana, ante el Parlamento del MERCOSUR en Montevideo, República Oriental del Uruguay, 29 Abril 2008).

La integración a nivel productivo fue una constante reiteración argentina, fundamentalmente en el bloque regional de pertenencia, y hacia Brasil.

“Estamos trabajando para fortalecer el MERCOSUR y apuntamos a dotarlo de mayor fuerza y coherencia, bajo el entendimiento que la integración no debe agotarse en la ampliación de la escala de los intercambios comerciales y debemos avanzar hacia una fase de integración productiva, en la creación de cadenas de valor y en una consolidación de una competitividad sistémica regional” (Taiana, “Rol de la Argentina en la región y en la economía global”, Conferencia de la Americas Society - Council of the Americas, la Cámara Argentina de Comercio, Alvear Palace Hotel, 07 Agosto 2007).

Hubo, durante estos años, una inclinación hacia otros países para contrapesar el poder de Brasil, aunque sin resultados concretos en este sentido, ya que la Argentina terminó por acompañar el liderazgo brasileño. En este marco, se destacaron las relaciones con Chile, México, y Venezuela. Respecto al primero, Taiana declaró:

“Nuestros países han superado ya la necesidad de medidas de confianza pues *avanzamos decididamente hacia una integración plena*. Prueba de ello, lo constituye la reciente creación de la fuerza combinada de paz, “Cruz del Sur” (...) Avanzamos en nuestra integración física (...) intercambio comercial (...) estamos avanzando en el diseño de programas de integración industrial entre empresas argentinas y chilenas (...) Frente a las incertidumbres que se abren en el mundo de hoy como resultado de la profunda crisis económica internacional, la Argentina y Chile se encuentran en condiciones de enfrentar las dificultades fortaleciendo la integración y *trabajando conjuntamente en la región para preservar la paz, la estabilidad regional, la democracia y los derechos humanos*. La clave para superar esta crisis es la coordinación y la cooperación entre los países, especialmente, con nuestros *socios estratégicos regionales*” (Taiana, Ceremonia de Apertura de la Segunda Reunión Binacional de Ministros de la Argentina y Chile, Palacio San Martín, 6 Agosto 2009).

Así, queda claro que se vio en Chile a un socio estratégico (mismo rótulo que se utiliza para calificar a la relación bilateral con Brasil), y que además se lo colocó como un compañero de fórmula para liderar la región.

En cuanto a México, se firmó a mediados del 2007 un Acuerdo de Asociación Estratégica, en reconocimiento a la relación bilateral existente.

“El comercio bilateral ha tenido un crecimiento constante en el último quinquenio aumentando un 194% para llegar en 2006 a casi dos mil quinientos millones de dólares, cifra que esperamos superar con creces en los años venideros. También cualitativamente es destacable el flujo comercial entre nuestros países por la alta participación de las manufacturas de origen industrial, abriendo así nuevas posibilidades a nuestras industrias de generar valor agregado, desarrollo tecnológico y empleos calificados. Asimismo hoy México se encuentra entre los diez inversores más importantes en la Argentina y no menos importantes son las inversiones de empresas argentinas en este país” (Taiana, Seminario sobre “Actualidad y Perspectivas del Comercio e Inversiones entre México y Argentina”, Ciudad de México, México, 01 Agosto 2007).

Si bien este apartado hace hincapié en la esfera económico-comercial, se reconoció a México como un par con quien se compartía una historia y una cultura, y esencialmente, como el que permitía llevar a cabo una integración latinoamericana, y no solamente en Sudamérica como sostenía el proyecto de Brasil. Fue, en este sentido, una relación con carácter simbólico.

En tercer lugar, en lo que a Venezuela respecta, se aplaudió fuertemente como un logro la incorporación de la misma en el bloque regional, dando lugar al cumplimiento de uno de los objetivos planteados, la ampliación del MERCOSUR, y sumando recursos y poder.

“El MERCOSUR está en un momento de ampliación (...) la inclusión de Venezuela, (...) *agrega una dimensión energética* de mayor peso al bloque” (Taiana, ante el Parlamento del MERCOSUR, Montevideo, República Oriental del Uruguay, 29 Abril 2008).

Finalmente, existió convicción de que la Argentina no podía lograr el desarrollo por sí sola, que necesitaba en este camino la integración con sus vecinos. La estrategia, de esta forma, consistía en sumar poder.

*“Los resultados que alcanzamos actuando en forma autónoma son infinitamente escasos comparados con los que podemos obtener juntos (...) Sabemos que un proceso de integración no está exento de dificultades. Pero el camino para superarlas es con más integración; con una integración seria, madura, confiable, respetuosa y responsable de los legítimos intereses de cada país y su gente. (...) Una integración que no se limita, aunque algunos quieran así entenderlo, al ámbito político o al económico-comercial. Una *integración profunda*, que reconoce la necesidad de trabajar también en el ámbito legislativo, social, cultural, educativo, tecnológico, ambiental, turístico; en otras palabras, en un *desarrollo integral de los países y su gente*”* (Taiana, XII Cumbre de Mercociudades, Morón, 01 Diciembre 2006).

Héctor Timerman ejerció como Ministro de Relaciones Exteriores de nuestro país entre el 22 de junio de 2010 y el 10 de diciembre de 2015. Igual que sus predecesores, reconoció a la integración, y al MERCOSUR en particular, como una herramienta fundamental para sumar poder, contribuir al desarrollo interno del país, y enfrentar los desafíos del contexto global.

*“Vivimos la era de la *integración latinoamericana*, ello representa el eje de nuestra política exterior y nos encuentra entre uno de sus artífices fundamentales”* (Timerman, “Lineamientos de Política Exterior Argentina”, en ocasión de la celebración del día del diplomático argentino, 11 Octubre 2011).

La ampliación y la profundización del bloque se siguieron planteando como los principales objetivos.

“Nosotros tenemos un compromiso con el MERCOSUR, que va más allá del compromiso económico, es un compromiso filosófico, histórico y político (...) Nosotros creemos que es muy importante *profundizar el MERCOSUR* y seguir

construyéndolo. Pertenecer al MERCOSUR no es un costo, como tampoco creo que en otro país se pueda sostener eso. Nos beneficiamos todos, sino los cuatro países, no sólo un país (...) *Cuanto más países seamos, cuanto más integrados estemos*, cuanto más sólidas sean nuestras economías y nuestros sistemas políticos, podremos enfrentar mejor los desafíos que nos impone la crisis que se vive en distintos lugares del mundo” (Timerman, XLII Reunión del Consejo del Mercado Común y Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR, 18 Diciembre 2011).

Por otra parte, las asimetrías continuaron siendo una de las preocupaciones del gobierno, y se entendió que era necesario removerlas para profundizar la integración, y para que los beneficios que se desprendieran se trasladasen hacia todos los estados miembros del bloque regional.

“Para constituirse en un *proceso de integración regional de verdad* el MERCOSUR debe ser capaz de contemplar y posibilitar el *desarrollo equilibrado de todos sus miembros*. La República Argentina considera que para eso el MERCOSUR debe constituirse en un *espacio económico, político y social* donde la teoría de las ventajas comparativas no sea el único criterio para la elaboración de políticas de integración (Timerman, Cumbre del MERCOSUR, 29 Junio 2011).

“Es importante el FOCEM, ejemplo de solidaridad y de pensamiento estratégico. Los cuatro países del MERCOSUR fomentamos el desarrollo económico y productivo de otras zonas, porque eso será beneficioso para nuestras propias economías” (Timerman, XLII Reunión del Consejo del Mercado Común y Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR, 18 Diciembre 2011).

En los discursos de Timerman se pueden encontrar también rastros de Puig, pues se recalca en ellos la necesidad de mantener la autonomía nacional.

“Nuestra inserción en la economía internacional debe *preservar los espacios de autonomía* que nos permitan integrarnos como socios plenos y constructivos de la sociedad global” (Timerman, Cumbre del MERCOSUR, 29 Junio 2011).

También son claros los elementos institucionalistas y normativistas:

“Ha sido nuestra América del Sur la que desplegó todos los esfuerzos para restablecer las condiciones que aseguren el pleno funcionamiento de la democracia, el estado de derecho y la reconciliación nacional en la hermana República de Honduras. La que en septiembre de 2010 dijo “nunca más” frente al intento de golpe de Estado ocurrido en la República del Ecuador contra el gobierno constitucional del Presidente Rafael Correa. La que ratificó su *inquebrantable compromiso con la defensa y el mantenimiento de la institucionalidad democrática, el estado de derecho, el orden constitucional y la paz social* con la firma del Protocolo de Guyana en noviembre pasado” (Timerman, Cumbre del MERCOSUR, 29 Junio 2011).

Otro punto relevante a destacar en sus declaraciones es que es aquí cuando empezaron a aparecer menciones específicas a Brasil como un socio estratégico. Se planteaba la relación bilateral como un eje a partir del cual se podían consensuar posiciones con otros países en ámbitos multilaterales.

“La afinidad y el nivel de coordinación especialmente con Brasil son, en el G20, como en otros ámbitos, muy elevados. Trabajamos en la misma sintonía. El desafío es también proyectar la articulación de posiciones comunes con los otros países en desarrollo, las potencias emergentes, como China e India y, al mismo tiempo, avanzar en la tarea de convencimiento de los demás países, especialmente los desarrollados, de que el cambio va también en su propio beneficio” (Timerman, “El rol de la Argentina en el G20: Situación y perspectivas de la economía internacional”, Universidad de las Madres, 09 Septiembre 2010).

Finalmente, durante esta etapa se reconoció a la UNASUR como un proceso de concertación política, reservando exclusivamente para el MERCOSUR la instancia económico-comercial.

“Con respecto a UNASUR, creo importante remarcar el valor que le otorgamos como una instancia regional de negociación con capacidad para resolver problemas políticos entre nuestras naciones, donde la Argentina tiene peso específico diferenciado como articulador entre bloques, además de la responsabilidad institucional al ejercer la Secretaría General” (Timerman, “Argentina: Perspectivas Económicas y Políticas”, Americas Society, Council of the Americas, 26 Agosto 2010).

La Argentina buscó obtener un lugar destacado en este proceso regional, pero no quedó clara la prioridad entre la UNASUR y el MERCOSUR, pues si durante años se bregó por la profundización de este último, y su trabajo como un bloque que operase más allá de lo económico-comercial, haciendo hincapié en lo social, lo cultural, y lo político, al reconocer a la UNASUR como actor primordial en esta última esfera, quedó expuesta una yuxtaposición de espacios sobre la que nuestro país actuó según la coyuntura y el poder de negociación.

Los presidentes

Néstor Kirchner

Néstor Kirchner ejerció la presidencia de la Nación desde el 25 de Mayo de 2003 hasta el 10 de diciembre de 2007. Durante su gobierno, hubo persistentes intentos por diferenciarse de la gestión de los años '90, no sólo en las acciones sino también en el espacio discursivo.

“Partidarios hacia la política mundial de la multilateralidad como somos, *no debe esperarse de nosotros alineamientos automáticos* sino relaciones serias, maduras y racionales que respeten las dignidades que los países tienen” (Kirchner, discurso de asunción ante la Asamblea Legislativa, el 25 de mayo del 2003).

Así se expresaba el Presidente en contraposición a las “relaciones carnales” que se mantuvieron con los EEUU durante la administración menemista, bajo la cual la política exterior argentina se sostuvo sobre la base del Realismo Periférico.

En un intento por dar un giro a las relaciones exteriores, la Argentina viró hacia sus vecinos inmediatos, la región, con el objetivo de diversificar las mismas y encontrar apoyo frente a la crisis que sufría nuestro país. En este marco, Brasil fue señalado como un socio fundamental, un amigo en el cual respaldarse para superar la difícil situación argentina post crisis del 2001, en un contexto en el que, como explica Esteban Actis (2015: 30), tres factores coadyuvaron al relanzamiento de la relación: “en primer lugar una visión compartida sobre la centralidad del vecino en sus respectivas estrategias de inserción internacional. En segundo, una etapa de crecimiento y dinamismo económico experimentada, más allá de sus diferentes matices, de manera conjunta. Por último, un menor involucramiento relativo de los Estados Unidos (tomando como referencia desde la segunda guerra mundial) en los asuntos hemisférico producto, principalmente, de la centralidad del terrorismo en la política exterior de Washington luego del 11-S”.

“Nuestra *prioridad* en política exterior será la *construcción de una América Latina políticamente estable, próspera, unida*, con bases en los ideales de democracia y de justicia social” (Kirchner, discurso de asunción ante la Asamblea Legislativa, 25 Mayo 2003).

“Siempre hemos sostenido que *el MERCOSUR y la integración latinoamericana conforman el núcleo de nuestro proyecto regional*. Nos hemos planteado nuestra presencia en el MERCOSUR como *una opción estratégica* y hemos trabajado para profundizar y extender el MERCOSUR. Hacia su interior el MERCOSUR crece

incrementando la calidad institucional y *profundizando una mayor institucionalidad*. Extender territorialmente el MERCOSUR implica su *ampliación integrando a nuevos miembros*” (Kirchner, encuentro de presidentes del bloque regional en la cumbre de jefes de Estado del MERCOSUR y países asociados, en la ciudad de Córdoba, 21 Julio 2006).

“Quiero agradecer profundamente el gesto de Brasil y el gesto suyo, Presidente, hacia la Argentina en los momentos más graves de nuestra crisis. Allí estuvieron los hermanos brasileiros y allí estuvo el presidente Lula, en una actitud de solidaridad permanente, preguntando cómo podía ayudar, cómo podía colaborar, *acompañándonos en todos los foros; en la tarea de la recuperación, de la reinserción* y en el debate permanente por la verdad y la justicia, *ante determinadas situaciones que teníamos que llevar los argentinos, teníamos la voz y el acompañamiento del gobierno hermano, del pueblo de Brasil y del presidente Lula*” (Kirchner, visita al Parlamento de la República Federativa de Brasil, 18 Enero 2006).

Así, se otorgó al MERCOSUR una importancia fundamental como plataforma de (re)inserción en el sistema internacional, como espacio en el cual lograr la integración productiva y a partir de lo cual posibilitar el desarrollo económico, y como estrategia de suma de poder para negociar con otros países y otros bloques. Los objetivos planteados fueron la institucionalización del proceso de integración regional, su ampliación hacia otros países de América Latina, y su profundización como un proyecto no meramente económico-comercial, sino también político.

Respecto a lo primero, es decir, la idea de reinsertar a nuestro país en el mundo a partir del bloque regional ya constituido y cuyo fortalecimiento se tornaba entonces central, el presidente fue bastante categórico en sus declaraciones:

“Todos ustedes saben el énfasis que he puesto durante mi trayectoria política en subrayar la importancia, la jerarquía y la *prioridad que le asigno al MERCOSUR* como proceso de integración y como la *más importante vía de inserción* de la República Argentina en la comunidad internacional” (Kirchner, Cumbre de jefes de estado del MERCOSUR, Bolivia y Chile, Cumbre de jefes de estado del MERCOSUR, Bolivia y Chile, 18 Junio del 2003).

“El MERCOSUR, nuestro proceso de integración regional, el que hemos elegido y sostenemos como la *plataforma básica de inserción de nuestros países en el mundo*” (Kirchner, cena de honor ofrecida a los presidentes, ministros de relaciones exteriores del MERCOSUR, Estados asociados e invitados especiales a la cumbre del MERCOSUR, en el Palacio Ferreira, 20 Julio 2006).

“El sentido del MERCOSUR trasciende ampliamente las derivaciones del intercambio comercial entre los socios. Tengamos en cuenta que tenemos en nuestras manos el compromiso de la creación de *un espacio económico, político, social y cultural, que será nuestra carta de presentación y nuestro principal instrumento para la inserción* en los más diversos ámbitos vinculados a la comunidad internacional” (Kirchner, Cumbre de jefes de Estado y presidentes del MERCOSUR, en la ciudad de Río de Janeiro, República del Brasil, 19 Enero 2007).

A diferencia de los años '90, en los que el bloque regional en general, y la relación con Brasil en particular eran contemplados desde una perspectiva comercial, en estos años ambos espacios fueron categorizados como de gran relevancia para lograr una integración más abarcativa, que incluyera aspectos culturales, sociales y sobre todo políticos. Más allá de expandir y multiplicar el intercambio comercial, se sostuvo la necesidad de avanzar hacia la integración productiva, eliminando barreras al comercio intrarregional y coordinando políticas macroeconómicas.

“El MERCOSUR constituye el *hecho más relevante de nuestras políticas exteriores del siglo XX* (...) constituye un factor innegable de estabilidad regional, convirtiendo a nuestros países en interlocutores válidos y confiables en la comunidad internacional. *Consolidar la zona de libre comercio, perfeccionar la unión aduanera y avanzar hacia un mercado común, no puede realizarse sin un basamento político-económico* acorde con el elevado nivel de confianza mutua y sin una clara definición de objetivos comunes” (Kirchner, Cumbre de jefes de estado del MERCOSUR, Bolivia y Chile, 18 Junio del 2003).

“Con relación al fortalecimiento del MERCOSUR, pueden también contar con nosotros para *trabajar sobre el perfeccionamiento del arancel externo común*, que es el principal instrumento de la unión aduanera.

La profundización del MERCOSUR requiere *avanzar en los instrumentos de política comercial*, en la eliminación de las restricciones de acceso, el reconocimiento mutuo y la elaboración de disciplinas sobre el uso de incentivos en la región (...) Para acercarnos a un mercado común necesitamos *mayor coordinación macroeconómica* y la puesta en marcha del Instituto Monetario, para iniciar el tránsito hacia una moneda común” (Kirchner, Cumbre de jefes de estado del MERCOSUR, Bolivia y Chile, 18 Junio del 2003).

“Debemos *reforzar al MERCOSUR político* (...) El MERCOSUR, a nuestro entender, *no se limita a la integración económica y comercial*. Implica, además, el debate para *reformular las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado*” (Kirchner, Cumbre de jefes de estado del MERCOSUR, Bolivia y Chile, 18 Junio del 2003).

“Vemos muy bien que el MERCOSUR tenga un alto contenido político y también creemos que si profundizamos bien nuestras acciones políticas y nuestros

intercambios, no tengo ninguna duda de que vamos a avanzar en una fuerte *integración comercial, social, en políticas de salud y en las políticas globales* que tenemos que resolver” (Kirchner, Cumbre de jefes de estado del MERCOSUR, Bolivia y Chile, 18 Junio del 2003).

“Un MERCOSUR que se debe *integrar no sólo desde el punto de vista económico*, no sólo debe resolver las cuestiones arancelarias, no sólo debe planificar con absoluta claridad el desarrollo productivo e industrial de las regiones, y desde luego su integración en todos sus aspectos, sino que también tiene que estar y debe *tener una integración desde el punto de vista político*” (Kirchner, comida ofrecida en honor del presidente de la República Federativa del Brasil, Luiz Inacio Lula da Silva, 16 Octubre 2003).

“La integración es mucho más que liberalizar el comercio, es asumir el objetivo de *constituir una gran comunidad política que promueva la producción, eleve la competitividad común de nuestra región y la convierta asimismo en un interlocutor fuerte* en la discusión del orden mundial” (Kirchner, Cumbre Extraordinaria de los jefes de estado del MERCOSUR con motivo de la adhesión de la República Bolivariana de Venezuela como miembro pleno, 4 Julio 2006).

“Hemos dicho que el MERCOSUR y la integración latinoamericana conforman el núcleo de nuestro proyecto político-regional, y hemos destacado la *importancia de profundizar y extender el MERCOSUR como camino necesario hacia una amplia integración latinoamericana*. Propiciamos un MERCOSUR *más concentrado en lo productivo y más alineado con las necesidades de nuestro pueblo*. No cedemos en esfuerzos por complementar nuestras economías y hacer más competitiva la región en su conjunto. Creemos que con *más emprendimientos de infraestructuras comunes* el MERCOSUR mejorará, creceremos más, con *más articulación macroeconómica* y más avances hacia una futura integración y *unidad monetaria*” (Kirchner, Cumbre de jefes de Estado y presidentes del MERCOSUR, en la ciudad de Rio de Janeiro, República del Brasil, 19 Enero 2007).

El objetivo de profundizar el MERCOSUR en dicho sentido estaba íntimamente relacionado con la necesidad de impulsar el desarrollo nacional, y de esta manera obtener resultados concretos con impacto positivo en la sociedad. La integración regional apareció, de esta manera, como una vía para lograr objetivos de política interna.

“Nuestros países deben encontrar en el MERCOSUR la herramienta que permita ayudar a la *consolidación de procesos económicos de crecimiento sustentable que eliminen la exclusión social, la marginación y la pobreza*” (Kirchner, Cumbre de jefes de estado del MERCOSUR, Bolivia y Chile, en la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay, 16 Diciembre 2003).

“MERCOSUR no representa un simple proceso de desmantelamiento arancelario ni se reduce a la creación de un mercado común, estos aspectos de la integración son componentes centrales del proceso que estamos comprometidos a impulsar. Pero

somos aún más ambiciosos, *aspiramos a conformar un espacio económico, político y cultural unificado que nos permita crecer como sociedades integradas y modernas* (...) necesitamos consolidar políticamente el MERCOSUR, *afianzándolo como un bloque de poder latinoamericano que nos permita maximizar nuestras capacidades de negociación y acción*” (Kirchner, acto de firma de acuerdos con la República Federativa del Brasil, 16 Octubre 2003).

“*Creemos firmemente en la integración latinoamericana con una plataforma de fortalecimiento regional que nos permita insertar a nuestras naciones en el mundo en condiciones más equitativas donde nuestra voz pueda volver a oírse con claridad y convicción, sabiendo que de nuestro esfuerzo y de la generación de recursos genuinos a través de acciones comerciales conjuntas depende, en gran medida, la solución de los problemas que aquejan a nuestra gente*” (Kirchner, acto de clausura de la rueda bilateral de negocios en la República Bolivariana de Venezuela, 21 Abril 2004).

“El proceso de integración regional que impulsamos desde nuestra llegada al Gobierno, constituye *la única vía posible para el desarrollo sustentable*” (Kirchner, acto de clausura de la rueda bilateral de negocios en la República Bolivariana de Venezuela, 21 Abril 2004).

La integración regional debe favorecer *el desarrollo económico, social y político* de cada uno de los estados miembros y *proveer bienestar a nuestros pueblos*, ayudando a disminuir *las desigualdades y terminar con la exclusión*” (Kirchner, Cumbre del MERCOSUR en Ouro Preto, 17 Diciembre 2004).

“*El camino para nuestros pueblos pasa por este proyecto de integración, tiene que quedar claro que la mejor defensa de la soberanía nacional en nuestra época pasa por el establecimiento de sólidas alianzas regionales*” (Kirchner, Cumbre de jefes de Estado y presidentes del MERCOSUR, en la ciudad de Rio de Janeiro, República del Brasil, 19 Enero 2007).

No sólo se buscó profundizar el MERCOSUR, sino también ampliarlo, incorporando otros Estados miembros. De esta forma, no se lograría únicamente un mercado ampliado con mayores posibilidades de desarrollo, de generar cadenas de valor, y de aumentar el intercambio comercial, sino también aumentar el poder de negociación en diversos ámbitos multilaterales, donde por sí sola la Argentina, dada su condición de relativo aislamiento luego de la crisis del 2001, y por su condición periférica, no contaba con amplios márgenes de maniobra.

“Nuestra integración regional debe ser algo que nos ayude a *potenciar nuestras voces en el mundo, a cobrar más peso en las decisiones multilaterales*” (Kirchner, acto de firma de acuerdos con la República Federativa del Brasil, 16 Octubre 2003).

“El MERCOSUR y la integración latinoamericana, deben ser parte de un verdadero proyecto político regional y nuestra alianza estratégica con el MERCOSUR, que debe *profundizarse hacia otros aspectos institucionales* que deben acompañar la integración económica, y *ampliarse abarcando a nuevos miembros latinoamericano*, se ubicará entre los primeros puntos de nuestra agenda regional” (Kirchner, Discurso de asunción ante la Asamblea Legislativa, 25 Mayo 2003).

“Queremos un MERCOSUR con vocación de *crecer en su membresía* y facilitar el ingreso de otros países de la región” (Kirchner, Cumbre de jefes de estado del MERCOSUR, Bolivia y Chile, 18 Junio del 2003).

“Nuestra herramienta de integración, el MERCOSUR, *debe cambiar, profundizarse, y ampliarse (...)* Y puede ser MERCOSUR, *tiene que ser MERCOSUR, el nombre de un formidable proceso de integración política, económica, social y cultural* que fortalezca a nuestras sociedades (Kirchner, Cumbre de jefes de estado del MERCOSUR, Bolivia y Chile, en la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay, 16 Diciembre 2003).

“Observando el mapa constatamos que el MERCOSUR y sus países asociados ocupan un territorio realmente significativo del continente americano y del planeta. Tenemos que *lograr que nuestra voz sea proporcional a la dimensión de esta geografía*, tenemos que lograr que la estrechez de miras no opaque la viabilidad y el enorme potencial del conjunto (...) *La integración del Sur es nuestra energía vital* y nuestra propia diversidad constituye nuestro gran recurso” (Kirchner, palabras del presidente Néstor Kirchner en el acto de firma de acuerdos con el presidente de Bolivia, 21 Abril 2004).

“Sigamos con este convencimiento (...) de que *el MERCOSUR, su ampliación y la construcción del espacio de los países de América del Sur, constituyen una herramienta* válida para encontrar un equilibrio que el mundo hoy no tiene, *para que se potencie con fuerza nuestra voz*” (Kirchner, acto de clausura de la rueda bilateral de negocios en la República Bolivariana de Venezuela, 21 Abril 2004).

“El MERCOSUR y la integración latinoamericana deben ser parte de un verdadero proyecto político regional. Para nosotros, en ese marco, el fortalecimiento del MERCOSUR constituye un paso estratégico, pues *su profundización hacia otros aspectos institucionales que deben acompañar a la integración económica y ampliarse buscando nuevos miembros, ayudará a una mejor presencia en el marco internacional* actual fortaleciendo nuestras posturas.

Otro objetivo planteado en relación al proceso de integración regional fue su mayor institucionalización, a través de la creación de nuevas instituciones en el marco del bloque (como el Parlamento), y por medio de la incorporación de los tratados regionales a las legislaciones nacionales, proceso conocido por su lentitud y falta de concreción. Ante esta situación, Néstor Kirchner hizo mención en reiteradas ocasiones a la necesidad de pasar del papel a la acción.

“En este aspecto ustedes, amigos legisladores, al igual que los representantes de mi país y de los demás países del MERCOSUR, tienen la enorme responsabilidad de *darle el andamiaje legal a nuestra integración*. Esto es muy importante, no sólo porque *le otorga solidez jurídica a una voluntad política compartida* sino porque además legitima la integración entre nuestras sociedades.

En definitiva, dinamizar y profundizar la integración bilateral y el MERCOSUR también implica *poner en vigencia los acuerdos firmados*” (Kirchner, visita al Parlamento de la República Federativa de Brasil, 18 Enero 2006).

En el marco de un MERCOSUR político, ampliado y profundizado, la agenda que se planteaba abarcaba numerosos y variados temas:

“El MERCOSUR es una *herramienta para el desarrollo integral de nuestros países, es un instrumento de integración energética y de infraestructura*, es un *proyecto estratégico que nos permite insertarnos en el mundo* garantizando la defensa de nuestros intereses regionales nacionales. El proyecto de integración que proponemos y en el que estamos trabajando tiene raíces políticas y se sostiene sobre cuestiones que *trascienden ampliamente la dimensión económica e integran una nueva agenda: democracia, solidaridad, derechos humanos, libertad, justicia social, equidad y lucha contra la pobreza*” (Kirchner, encuentro de presidentes del bloque regional en la cumbre de jefes de Estado del MERCOSUR y países asociados, en la ciudad de Córdoba, 21 Julio 2006).

La integración fue mucho más que una opción de política exterior, fue reconocida como una necesidad vital, una decisión estratégica para sumar poder, reposicionar a nuestro país en la arena internacional, incentivar el crecimiento económico y enfrentar los desafíos de un mundo globalizado. La fuerza nacía de la unidad de los Estados en un proceso de integración política.

“*Ninguno de nuestros países es por sí mismo ni tan grande ni tan fuerte como para prescindir del destino regional* ante los fuertes vientos que caracterizan a la globalización” (Kirchner, Cumbre del MERCOSUR en Ouro Preto, 17 Diciembre 2004).

“*Integrar nuestras economías y enriquecer nuestro comercio es imprescindible*. De ello no caben dudas pero la dirección y el sentido que se le dé depende de los *objetivos políticos* que como región definamos” (Kirchner, acto de aniversario de la creación del MERCOSUR, realizado en la ciudad de Iguazú, 30 Noviembre 2005).

“Estamos convencidos que la integración es la gran empresa política de nuestra época (...) *es la estrategia que corresponde a nuestros países en el contexto de un mundo globalizado*, en el que cada vez más los problemas que sufren nuestros pueblos atraviesan las fronteras” (Kirchner, Cumbre Extraordinaria de los jefes de

estado del MERCOSUR con motivo de la adhesión de la República Bolivariana de Venezuela como miembro pleno, 4 Julio 2006).

“No hay salidas individuales, la región necesita una construcción colectiva, independientemente del pensamiento político de cada gobierno” (Kirchner, acto de firma de acuerdos en la República Bolivariana de Venezuela, 21 Febrero 2007).

“Nadie es tan grande como para no necesitar ayuda ni nadie es tan pequeño que no pueda hacer su aporte. Juntos nos ayudaremos a crecer en todas las escalas, separados nos achicamos todos” (Kirchner, Cumbre del MERCOSUR, 29 Junio 2007).

Una particularidad de este período fue que la agenda de la PEA no se rigió por su propia lógica, sino que hubo predominancia de la agenda interna por sobre la misma, convirtiéndose en su guía.

“La etapa que protagonizamos es decisiva para el futuro del bloque y está signada por un objetivo central: entrelazar más la agenda de cada una de nuestras sociedades con la agenda de la región en su conjunto. Con matices y diferencias, nuestras sociedades enfrentan problemas y tareas similares (...) Son las agendas nacionales las que rigen y deben regir nuestra vida política” (Kirchner, Cumbre del MERCOSUR, 29 Junio 2007).

En este sentido, la necesidad de integrarse nacía subyugada a las necesidades internas del país que se marcaron como objetivos de esta política regional: el crecimiento económico, el desarrollo sustentable, y la construcción de una sociedad más justa y equitativa. Como explica De la Balze (2010: 123), “la fragilidad política interna y la grave situación social (con recurrentes conflictos callejeros) han llevado en varias ocasiones a utilizar la política externa como variable de ajuste en un denodado esfuerzo por acumular capital político interno”.

Existió amplia consciencia de las dificultades que se presentaron para consolidar el proceso de integración regional, pero la convergencia política entre dos presidentes, Néstor Kirchner y Luiz Inacio da Silva, y la necesidad de nuestro país de apoyarse en la región para superar la crisis y la desinserción, alimentaron un optimismo que impulsó la insistencia de nuestro país en profundizar el MERCOSUR y en pasar de lo meramente discursivo a los resultados concretos:

“Somos conscientes de que el MERCOSUR atravesó una crisis de confianza, tanto entre sus miembros como también por parte de otros actores internacionales y

requiere un renovado esfuerzo imaginativo que favorezca el inicio de una etapa de consolidación, de fortalecimiento, de crecimiento y de ampliación.

Somos conscientes de que internamente existieron restricciones impuestas por la *discrepancia en las políticas macroeconómicas*, y también por abruptos cambios de paridad de las monedas. *Igualmente debemos avanzar en una adecuada estructura institucional*, en un sistema ágil de solución de conflictos y en la incorporación de las normas MERCOSUR” (Kirchner, Cumbre de jefes de estado del MERCOSUR, Bolivia y Chile, 18 Junio del 2003).

“El nivel de compromiso que se manifiesta por los presidentes en cada cumbre no se condice con los avances posteriores entre reunión y reunión. *Las decisiones presidenciales no se reflejan en las mesas de negociaciones posteriores, donde parecen primar los problemas coyunturales locales por sobre la perspectiva estratégica regional*” (Kirchner, Cumbre del MERCOSUR en Ouro Preto, 17 Diciembre 2004).

“*Si se quiere avanzar en la integración regional es necesario enfrentar y resolver las diferencias* para convertirlas en una agenda común” (Kirchner, cena de honor ofrecida a los presidentes, ministros de relaciones exteriores del MERCOSUR, Estados asociados e invitados especiales a la cumbre del MERCOSUR, en el Palacio Ferreira, 20 Julio 2006).

“Este realismo y aquel espíritu de construcción nos obligan a *ir reconociendo las dificultades y los retrasos, sin ceder a las miradas apocalípticas* que periódicamente se alzan en cada uno de nuestros países anunciando el fin del MERCOSUR” (Kirchner, Cumbre del MERCOSUR, 29 Junio 2007).

“Creemos que *existen efectivamente condiciones políticas convergentes que nos permiten ser optimistas*” (Kirchner, Cumbre de jefes de estado del MERCOSUR, Bolivia y Chile, 18 Junio del 2003).

“*Creo (...) en la alianza estratégica de Brasil y Argentina, creo (...) en la alianza estratégica del MERCOSUR*” (Kirchner, visita al Parlamento de la República Federativa de Brasil, 18 Enero 2006).

“*El MERCOSUR es una verdadera esperanza para el continente. La Argentina cree profundamente en este proyecto de integración*, lo ha apoyado aún en los momentos más difíciles y ha realizado los mayores esfuerzos que le han sido posibles a efectos de avanzar en la dirección de la consolidación y el progreso del Bloque, tanto desde el punto de vista comercial como institucional y social” (Kirchner, Cumbre de jefes de Estado y presidentes del MERCOSUR, en la ciudad de Rio de Janeiro, República del Brasil, 19 Enero 2007).

“*Con todas sus dificultades el MERCOSUR sigue siendo nuestra gran fortaleza para negociar las condiciones del intercambio comercial en el mundo, y es el gran recurso para potenciar la presencia de nuestros países en las diferentes arenas de negociación mundial*” (Kirchner, Cumbre del MERCOSUR, 29 Junio 2007).

“Tenemos que construir un MERCOSUR que rápidamente exprese hacia adentro y hacia fuera *realizaciones claras y concretas*; que vean que nuestras reuniones no son meras reuniones que terminan con comunicados tradicionales” (Kirchner, Cumbre de jefes de estado del MERCOSUR, Bolivia y Chile, 18 Junio del 2003).

“Pero *la integración no puede constituirse en una eterna teoría*, sólo apta para ser declamada en encuentros protocolares, beneficios simétricos, mecanismos flexibles, graduales y progresivos” (Kirchner, acto de aniversario de la creación del MERCOSUR, realizado en la ciudad de Iguazú, 30 Noviembre 2005).

“Todos los gobiernos de nuestra región han situado la cuestión de la integración como un punto central de sus respectivas agendas, esto es muy bueno y auspicioso. Sin embargo, *los ritmos y la profundidad de los avances no responden siempre con contundencia a ese enunciado*” (Kirchner, Cumbre del MERCOSUR, 29 Junio 2007).

A pesar de la constante bandera política del MERCOSUR, no se abandonó la idea de profundizar la integración económica, y se buscó avanzar hacia una integración positiva, de coordinación macroeconómica y no simplemente de eliminación de barreras comerciales. La creación de cadenas de valor en el espacio regional, y la posibilidad de agregar valor a la producción nacional a partir de las mismas, fueron objetivos permanentemente sostenidos en los discursos presidenciales:

“Creemos en una *integración productiva y comercial inteligente*, que nos ayude en un proceso serio de *especialización y complementación* y que se constituya en el pilar fundamental de un proceso de inclusión que nos *permita crecer hacia fuera para tener más justicia hacia adentro* (...) en la integración productiva, en los vínculos de reciprocidad comercial y de complementación económica con nuestros socios de la región y del mundo, reside *uno de los pilares más sólidos del futuro desarrollo*” (Kirchner, acto de clausura de la rueda bilateral de negocios en la República Bolivariana de Venezuela, 21 Abril 2004).

“Ahora tenemos que *avanzar en políticas productivas e industriales comunes, que aseguren el compromiso inicial del proyecto, que era el desarrollo intraindustrial, el del equilibrio de los procesos de inversión*, el de los avances tecnológicos conjuntos (...) Hay que *rescatar el Tratado de Asunción de entre los papeles del archivo y ponerlo en plena vigencia*. No servirá avanzar en otras cuestiones institucionales si la base misma del Acuerdo no es revalorizada como se debe” (Kirchner, Cumbre del MERCOSUR en Ouro Preto, 17 Diciembre 2004).

“La tarea actual de los gobiernos es crear las condiciones para un MERCOSUR que favorezca un desarrollo *industrial con alto valor agregado para toda la región, con complementación intraindustrial, con equilibrios sectoriales*, con fuerte generación de empleo y con estados que orienten la integración de los sectores productivos”

(Kirchner, visita al Parlamento de la República Federativa de Brasil, 18 Enero 2006).

“Tenemos que elaborar un programa de avances en lo que hace a *armonizar la utilización de incentivos*, sin que esa coordinación perjudique las condiciones de competencia en la región.

Avanzar en la coordinación macroeconómica es una necesidad y en avanzar en la armonización tributaria, no tengo duda que, contribuirá a una mayor integración. Disponer la *revisión del arancel externo común* en aquellos sectores en los cuales el arancel actual no resulta adecuado a las estructuras productivas de nuestros países, creemos que está en el buen camino. Avanzar en *la armonización de reglamentos sanitarios y técnicos*, en la generalización del reconocimiento mutuo entre las entidades gubernamentales de los miembros, ayudará a nuestro objetivo.

Sobre todo *la clave está en avanzar en la integración productiva regional*, en la creación de empresas del MERCOSUR, en el desarrollo de cadenas de valor de alcance regional, en la articulación de esfuerzos para optimizar nuestra capacidad de colocación de productos fuera de nuestra región” (Kirchner, Cumbre del MERCOSUR, 29 Junio 2007).

La ampliación del MERCOSUR, como uno de los objetivos del esperado relanzamiento del proceso de integración regional, se proyectó en principio hacia América Latina (y no hacia Sudamérica, espacio privilegiado por Brasil) de forma gradual - como sostuvo Jaguaribe en su teoría -. En este sentido, se buscó profundizar la relación bilateral con Brasil para luego proceder al MERCOSUR, y finalmente avanzar hacia la integración latinoamericana. Múltiples fragmentos de discursos dejan ver esta concepción:

“Queremos comprometernos a *cumplir el acuerdo de libre comercio CAN-MERCOSUR*, para fortalecer una unión regional indispensable para *negociaciones con terceros países*” (Kirchner, firma de convenios con la República Bolivariana de Venezuela, 19 Agosto 2003).

“*No tenemos que quedarnos encerrados en el MERCOSUR*, tenemos que avanzar con mucha fuerza, y *esta es una decisión compartida también con mi amigo el presidente Lula*, en la *integración de los países del Pacto Andino*, en la integración de América Latina en forma plena y también *avanzar en las relaciones con México en un proceso de integración comercial, político e institucional* muy fuerte que nos permita construir un bloque sólido, amplio, plural, para avanzar decididamente ya en la integración y la inclusión de otros bloques muy importantes que existen en el mundo, entre ellos la Comunidad Económica Europea” (Kirchner, comida ofrecida en honor del presidente de la República Federativa del Brasil, Luiz Inacio Lula da Silva, 16 Octubre 2003).

“Cuando más certeza y más previsibilidad le demos a nuestra relación y a la consolidación del MERCOSUR, más respuesta, más inserción y más beneficios

mutuos vamos a lograr para nuestra región. Nosotros *apostamos seriamente a la integración con el Brasil, apostamos seriamente a la integración Latinoamericana, apostamos a abrir fuertemente el MERCOSUR, apostamos con mucha fuerza la relación interbloque con el resto del mundo*, llámese Comunidad Económica Europea y otras regiones del mundo. Y *el tema de la relación con Brasil (...) ha pasado a ser una cuestión de Estado seria y responsable (...) la integración que es central y fundamental para nuestra región y para el fortalecimiento de nuestros pueblos*” (Kirchner, acto de firma de acuerdos con la República Federativa del Brasil, 16 Octubre 2003).

A medida que transcurrió el tiempo y Brasil fue consolidando su proyecto en la región, se empezaron a notar ambigüedades en el discurso presidencial argentino, en el cual se usaron al mismo tiempo los conceptos “América Latina” y “Sudamérica” casi de manera indistinta, generando ausencia de claridad:

“Desde que nos conocimos con el presidente Lula hemos trabajado con absoluta sinceridad y solidaridad, no hemos tenido diferencia alguna, gracias a Dios, y siempre con el aporte de buscar soluciones, avanzar y darle fuerza a este espacio del MERCOSUR. De manera que creo que *Argentina y Brasil en este tiempo de la historia van a dar las respuestas que están esperando los ciudadanos de ambas naciones, vamos a poder hacer la integración del MERCOSUR, vamos a avanzar en la integración de América Latina*, vamos a tener charlas, conversaciones y reuniones maduras con la Comunidad Económica Europea, con Estados Unidos, con el resto de los pueblos de mundo” (Kirchner, comida ofrecida en honor del presidente de la República Federativa del Brasil, Luiz Inacio Lula da Silva, 16 Octubre 2003).

“Creo que estamos dando un verdadero ejemplo latinoamericano, que estamos dando un verdadero ejemplo de integración regional (...) para que nuestras naciones puedan cumplir el sueño de la patria grande, de *la patria integrada que queremos para toda Latinoamérica*” (Kirchner, firma del Protocolo Adicional al Acuerdo de Alcance Parcial sobre Integración Energética entre Argentina y Bolivia, 14 Octubre 2004).

“MERCOSUR, Comunidad Andina, Comunidad Sudamericana, deben ser los vehículos para lograr el retroceso de nuestros males. En el fortalecimiento de los organismos regionales y en *la construcción de la unidad sudamericana está la base de nuestro futuro*” (Kirchner, acto de firma de acuerdos con la República Bolivariana de Venezuela, 1 Febrero 2005).

“La posibilidad de sumar nuevos miembros como la República Bolivariana de Venezuela (...) puede ser un hito que marque una *ampliación en el espacio del MERCOSUR a escala continental*. Esta nueva adhesión debe consolidarse como un paso para la *concreción de una Comunidad Sudamericana de Naciones* en la inteligencia de que la unidad y la integración nos hará grandes” (Kirchner, Cumbre del MERCOSUR en Montevideo, 9 Diciembre del 2005).

“Yo creo que *América se tiene que integrar a América*, que Argentina y Brasil se tienen que integrar” (Kirchner, acto de aniversario de la creación del MERCOSUR, realizado en la ciudad de Iguazú, 30 Noviembre 2005).

“Creemos firmemente (...) y creen nuestros pueblos, en el MERCOSUR, en todas las organizaciones y formas de organización que se están dando en América; creemos en la ampliación y en *generar un foro de todos los pueblos de América del Sur, ampliarlo a todos para crear un gran centro de los pueblos latinoamericanos y americanos* que construyan la voz de esta región” (Kirchner, acto de firma de convenios con la República de Bolivia, en la localidad de Hurlingham, 29 Junio del 2006).

“Abrazamos con tanta alegría y con tanta fuerza la incorporación de la República Bolivariana de Venezuela. Y Dios quiera *que puedan venir Bolivia, México y el resto de los países de América a incorporarse a esta tarea* que entre todos tenemos que llevar adelante” (Kirchner, encuentro de presidentes del bloque regional en la cumbre de jefes de Estado del MERCOSUR y países asociados, en la ciudad de Córdoba, 21 Julio 2006).

“Sé que la Argentina y el Ecuador, bilateralmente, *trabajando juntos por la integración latinoamericana*, van a escribir una página importante de nuestra historia” (Kirchner, cena de recepción al presidente de Ecuador, Rafael Correa, 19 Septiembre 2007).

Por otra parte, la integración regional se concibió en base a una serie de valores que se condicen con aquellos indicados por Schtremel como definitorios de una “asociación estratégica”, es decir, equidad en la integración económico-comercial, consenso en la concertación político-diplomática, y gradualidad en la cooperación multidimensional.

En primer lugar, la gradualidad es identificable en los planteos que hicieron alusión a la ampliación del MERCOSUR por etapas (y que es posible ver en fragmentos anteriores) y a la cooperación en base a las capacidades de cada país, respetando siempre la soberanía y la “dignidad” de cada Estado.

“Una integración productiva eficiente que permita dotar de mayor valor agregado a nuestras exportaciones requiere *un trabajo mancomunado, coordinado y signado por el objetivo de entender que podemos salir juntos al mundo* a colocar nuestros productos; en definitiva, es preciso el compromiso de ambos países, la capacidad de *entender la situación de cada uno de ellos en su búsqueda de un crecimiento sostenido y equitativo*” (Kirchner, acto de aniversario de la creación del MERCOSUR, realizado en la ciudad de Iguazú, 30 Noviembre 2005).

“La integración con beneficios *simétricos, mecanismos flexibles, graduales y progresivos* (...) debe ser un objetivo que pueda concretarse en acciones, en

prácticas de creación de empleo que generen equidad y bienestar para nuestros pueblos” (Kirchner, Cumbre del MERCOSUR en Montevideo, 9 Diciembre 2005).

En segundo lugar, la equidad fue un reclamo constante, cada vez que se habló de su antítesis, las asimetrías existentes en el Mercado Común del Sur. Estas diferencias, manifestadas por ejemplo en el déficit de la balanza comercial argentina con Brasil, en la distribución de las inversiones extranjeras en la región, en la aplicación de políticas proteccionistas que modificaron el flujo del comercio intrarregional, aparecieron en los discursos como cuestiones a resolver con urgencia a través de la profundización e institucionalización del bloque.

“Queremos concretar esfuerzos para la integración productiva y la promoción comercial de nuestros productos. Estamos encaminados a *incrementar la coordinación macro económica y avanzar hacia la armonización tributaria* (...) Buscamos perfeccionar el Arancel Externo Común (AEC) (...) Tenemos que *disciplinar los incentivos en la región* que afectan la competitividad entre los socios y las posibilidades de complementariedad productiva. Debemos poner en vigor un marco de *reglas comunitarias* de derechos y obligaciones *sobre acceso y protección de inversiones* para asegurar su flujo intra y extra zona (...) Es imprescindible además *resolver la problemática de la falta de incorporación de la normativa regional a los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados parte*” (Kirchner, Cumbre de jefes de estado del MERCOSUR, Bolivia y Chile, en la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay, 16 Diciembre 2003).

“*Integración equitativa y multilateralidad* son las claves de un porvenir donde el mundo sea un lugar equilibrado y más seguro” (Kirchner, cierre de la Cumbre Extraordinaria de las Américas, 13 Enero 2004).

“El MERCOSUR es nuestro bloque de pertenencia regional, *pero los beneficios no pueden tener una sola dirección*. El MERCOSUR tiene que constituirse también en un bloque de asistencia recíproca para el desarrollo equilibrado y el mejor desempeño de nuestros sectores productivos, *sin ignorar las asimetrías existentes* ni perjudicar a los sectores internos de nuestros países, pues ello afectaría a la propia integración” (Kirchner, Cumbre del MERCOSUR en Ouro Preto, 17 Diciembre 2004).

“Nuestra integración *no debe significar una especialización donde algún país crezca en materia industrial y otros en el papel de proveedores de bienes agrícola ganaderos*, una integración que se agote en lo comercial o sólo en lo intersectorial (...) Debemos proponernos y *alcanzar una integración y especialización hacia el interior de los sectores en los que exista mejor posibilidad de complementarse*” (Kirchner, Cumbre del MERCOSUR en Montevideo, 9 Diciembre 2005).

“Cada país debe asumir la responsabilidad que tiene en la integración del MERCOSUR, en la superación de las asimetrías, en la solidaridad, en el aprender

de otros procesos exitosos como el de la Comunidad Económica Europea (...) porque *es muy importante que los países miembros del MERCOSUR sientan que las asimetrías desaparecen*, sientan que aparecen los fondos de infraestructura, sientan que la integración política va acompañada de la integración económica y *que el que está un poquito mejor ayuda al que está un poquito con más problemas*, porque eso también hace a una real integración” (Kirchner, Cumbre del MERCOSUR en Montevideo, 9 Diciembre 2005).

“Tenemos que lograr avances para institucionalizar mecanismos que impidan que frente a desequilibrios comerciales transitorios se dañe a un sector productivo (...) Tenemos que insistir en coordinar políticas que favorezcan a una *radicación equilibrada de las inversiones en los distintos países miembros*” (Kirchner, visita al Parlamento de la República Federativa de Brasil, 18 Enero 2006).

“Se trata en definitiva de entender, como entendemos, que el MERCOSUR *es nuestro bloque de pertenencia regional*, y para serlo *los beneficios no pueden ni deben tener una sola dirección* (...) Beneficios simétricos, mecanismos flexibles, graduales y progresivos deben instrumentarse prácticamente; crear empleo y generar equidad y bienestar para los pueblos de todos los países que integramos el MERCOSUR” (Kirchner, visita al Parlamento de la República Federativa de Brasil, 18 Enero 2006).

“El MERCOSUR debe *dotarse hacia su interior de lo que reclama hacia fuera, la atención de las asimetrías* que se refieren a las dificultades que la integración crea a las economías de menor escala” (Kirchner, visita al Parlamento de la República Federativa de Brasil, 18 Enero 2006).

“Tenemos que estar integrados al mundo pero no de cualquier manera. *No se puede construir la integración a partir de los subsidios, de las barreras arancelarias y para-arancelarias. La integración requiere para ser efectiva que sea equitativa para las partes*, queremos una integración atractiva para todos y *no una mayor dependencia*. La infraestructura y los recursos energéticos tampoco pueden quedar fuera de esta agenda” (Kirchner, encuentro de presidentes del bloque regional en la cumbre de jefes de Estado del MERCOSUR y países asociados, en la ciudad de Córdoba, 21 Julio 2006).

“Debemos abocarnos con energía e imaginación a diseñar las medidas necesarias para *reducir las asimetrías entre los socios, asimetrías que son consecuencia no solamente de las diferencias de tamaño relativo y de ubicación geográfica, sino también de las políticas públicas* que se llevan a cabo y que dificultan a los socios menores en el pleno aprovechamiento de los beneficios potenciales de la integración. En este sentido debemos asegurar que las medidas que sean implementadas permitan la consolidación de un proceso general de *integración productiva* entre los socios” (Kirchner, Cumbre de jefes de Estado y presidentes del MERCOSUR, en la ciudad de Rio de Janeiro, República del Brasil, 19 Enero 2007).

“En este contexto, *la búsqueda de soluciones para los problemas puntuales que afectan a cada uno de los miembros constituye una necesidad impostergable*. El

MERCOSUR está exigiendo en esta instancia particular mayores compromisos, una alta dosis de visión estratégica común, que demanda la *asimilación definitiva del concepto MERCOSUR reforzado por políticas nacionales compatibles con este objetivo* (Kirchner, Cumbre de jefes de Estado y presidentes del MERCOSUR, en la ciudad de Rio de Janeiro, República del Brasil, 19 Enero 2007).

“Una parte central de los problemas del MERCOSUR está vinculada fundamentalmente a la agenda inconclusa del bloque, como *el disciplinamiento de los incentivos otorgados a la producción y a la inversión*, que generan distorsiones importantes en las condiciones de competencia en la región, que son por lo tanto parcialmente *responsables de las asimetrías en las condiciones productivas y comerciales que persisten en el seno del MERCOSUR*” (Kirchner, Cumbre de jefes de Estado y presidentes del MERCOSUR, en la ciudad de Rio de Janeiro, República del Brasil, 19 Enero 2007).

“*En la medida en que se vayan consolidando las economías más fuertes de la región, más fácil va a ser tender la mano solidaria y generar, como en otros procesos de integración que hay en el mundo, fondos de inversión, fondos de infraestructura que tiendan a solucionar problemas que den la viabilidad a naciones que tienen menor dimensión económica pero tienen la misma potencialidad política, institucional y calidad moral que las naciones más grandes. Por eso nosotros creemos que hay que profundizar fuertemente el MERCOSUR*” (Kirchner, acto de firma de acuerdos con la República del Paraguay, 18 Julio 2006).

Mientras tanto, el consenso fue planteado como estrategia para sumar poder con el fin de negociar con mayor autonomía en el escenario internacional con otros bloques o países más poderosos. El acompañamiento de otros Estados en el espacio multilateral se volvió fundamental para reinsertar a la Argentina en la arena internacional como un jugador cuya voz tuviera impacto en las decisiones.

“Resulta ser el MERCOSUR el hecho regional más relevante de nuestras políticas exteriores. Factor de estabilidad regional, *debe permitirnos ser tenidos por interlocutores válidos y confiables de la comunidad internacional*. Debemos contar con una *estrategia de bloque en materia política, económica, institucional y de relacionamiento externo*” (Kirchner, Cumbre de jefes de estado del MERCOSUR, Bolivia y Chile, en la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay, 16 Diciembre 2003).

“No existe alternativa aceptable a la acción multilateral. *Sólo el debate colectivo y el consenso de una mayoría de países pueden asegurar una acción genuina (...)* debemos trabajar en un marco multilateral que promueva sistemas económicos nacionales e internacionales basados en los principios de *justicia, equidad, democracia, participación, transparencia, responsabilidad e inclusión social*” (Kirchner, Asamblea General de las Naciones Unidas, 21 Septiembre 2004).

“El diálogo, la cooperación, la búsqueda del consenso y la equidad que procuran nuestros dos bloques son también necesarios” (Kirchner, Cumbre América del Sur – Países Árabes, 10 Mayo 2005).

“Sabemos que la integración es un proceso permanente, que demanda *acciones concertadas* en una diversidad de áreas, y cuyo valor depende de que los ciudadanos la perciban como una realidad tangible y cotidiana” (Kirchner, acto de firma de acuerdos con la República Bolivariana de Venezuela, 11 Agosto 2005).

“El fortalecimiento del multilateralismo, principio inseparable de la seguridad colectiva, demanda la *permanente búsqueda de las respuestas concertadas*” (Kirchner, intervención en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 14 Septiembre 2005).

“La estrategia debe ser *complementarnos en el MERCOSUR para negociar y competir con más fortaleza frente al resto del mundo*” (Kirchner, visita al Parlamento de la República Federativa de Brasil, 18 Enero 2006).

“(El) MERCOSUR *es nuestra plataforma de integración al mundo*, en cuanto potencia lo que cada país puede por sí solo representar. Queremos que el fortalecimiento de nuestro bloque y *el avance en paralelo hacia la comunidad sudamericana fortalezca nuestra voz común en el ámbito multilateral*. Nos interesa intervenir en la agenda global, una agenda que debe ser integral y no fragmentada” (Kirchner, Cumbre Extraordinaria de los jefes de estado del MERCOSUR con motivo de la adhesión de la República Bolivariana de Venezuela como miembro pleno, 4 Julio 2006).

Además, otros valores, como la solidaridad, la justicia social, el respeto a las normas del Derecho Internacional, el multilateralismo, entre otros, fueron estandartes portados en los discursos. A continuación, varios ejemplos de lo antedicho:

“Queremos *un MERCOSUR solidario, que crezca con equidad y justicia social*” (Kirchner, Cumbre de jefes de estado del MERCOSUR, Bolivia y Chile, 18 Junio del 2003).

“Debemos trabajar conjuntamente para la consolidación de un orden mundial basado en el *respeto a las normas y a los principios del derecho internacional*; debemos consolidar una comunidad de naciones que trabaje para *fortalecer la justicia*, para estimular el *desarrollo sustentable* de nuestras economías, que *combata la inequidad y proteja el medio ambiente*. Es la hora del multilateralismo y la cualificación del rol de las Naciones Unidas” (Kirchner, acto de firma de acuerdos con la República Federativa del Brasil, 16 Octubre 2003).

“No habrá destino individual para los países de nuestra región (...) *Unidad, solidaridad, cooperación, deben ser nuestras divisas comunes*, los medios para poner al conjunto de los pueblos de América en sostenida marcha hacia el futuro”

(Kirchner, acto de clausura de la rueda bilateral de negocios en la República Bolivariana de Venezuela, 21 Abril 2004).

“Cooperación, asociación, confianza y solidaridad son los valores que guiaron a los héroes que dieron su vida por la libertad y la independencia. Junto con otros valores que supimos adoptar a lo largo de nuestra historia -democracia, respeto por los derechos humanos, paz, justicia, equidad- constituyen hoy los pilares sobre los cuales nos planteamos el proceso de integración regional” (Kirchner, acto de clausura de la rueda bilateral de negocios en la República Bolivariana de Venezuela, 23 Julio 2004).

“Queremos integrarnos al mundo de una manera inteligente y para ello debemos lograr evidentemente la suficiente sustentabilidad interna. Nuestra prioridad se ubica en la construcción de una América Latina estable, próspera y unida, con base en los ideales de democracia y justicia social, disminuyendo drásticamente las brechas entre ricos y pobres” (Kirchner, Cumbre del MERCOSUR en Ouro Preto, 17 Diciembre 2004).

“Multilateralismo en la marcha hacia un nuevo orden mundial y continentalismo para el logro de un desarrollo sustentable con inclusión social deben ser las divisas de toda Latinoamérica” (Kirchner, acto de firma de acuerdos con la República Bolivariana de Venezuela, 1 Febrero 2005).

“Porque uno para poder mirar el futuro tiene que mirarse en el otro y tiene que tratar que al otro le vaya bien también, le vaya mejor en un marco de solidaridad total y absoluta. Esa es la cohesión social, esa es la cohesión política que debemos lograr en la región” (Kirchner, en la Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile, 9 Noviembre 2007).

La integración regional fue la vía elegida para reinsertar a nuestro país en el orden global, e impulsar su desarrollo económico de una manera sustentable, creando la posibilidad de una sociedad más justa y equitativa. Como tal, se sostuvo la necesidad de hacerlo desde una posición propia, autónoma. Tanto las relaciones con Estados Unidos, “serias y maduras”, como las relaciones con Brasil, se plantearon en lo discursivo bajo la perspectiva de la autonomía nacional. La integración, en este marco, fue entendida también como una herramienta para conquistar mayores márgenes de maniobra.

“No lograremos ni nuestra unidad ni nuestro desarrollo con recetas impuestas y renunciando a nuestra autonomía a las decisiones” (Kirchner, acto de firma de acuerdos con la República Bolivariana de Venezuela, 1 Febrero 2005).

“Necesitamos avanzar hacia una globalización con autonomía, diversa, plural, equilibrada y eso solamente es posible desde sólidas construcciones institucionales de carácter regional” (Kirchner, Cumbre del MERCOSUR, 29 Junio 2007).

En relación al tema puntual que nos atañe, la alianza estratégica con Brasil, la Argentina buscó posicionarse en pie de igualdad con su país vecino y mayor socio del MERCOSUR, sosteniendo la construcción de la integración regional sobre el liderazgo conjunto de ambos países. En los discursos se remarcó la existencia de esta sociedad y la responsabilidad de ambos países de guiar a la región hacia su integración.

“Nosotros estamos absolutamente convencidos de que el *proceso de integración serio, responsable, desde el punto de vista económico, institucional, cultural, social y físico entre Argentina y Brasil va a determinar un cambio radical* en la gestión y en la región que tenemos que llevar adelante nosotros” (Kirchner, comida ofrecida en honor del presidente de la República Federativa del Brasil, Luiz Inacio Lula da Silva, 16 Octubre 2003).

“Haber reconocido la necesidad de dotar a la relación de una mayor calidad y cohesión *apostando a la construcción de una sociedad estratégica*, fue la visión de estadistas que hoy les reconocemos que tuvieron los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney” (Kirchner, acto de aniversario de la creación del MERCOSUR, realizado en la ciudad de Iguazú, 30 Noviembre 2005).

“Argentina y Brasil comparten el mérito y el orgullo de ser los *artífices originarios y categóricos de una zona de paz*, libre de armas nucleares y químicas donde las diferencias son entendidas como resultado natural de la convivencia dinámica entre las comunidades y no como la antesala para la definición de un enemigo” (Kirchner, acto de aniversario de la creación del MERCOSUR, realizado en la ciudad de Iguazú, 30 Noviembre 2005).

“Estamos absolutamente decididos a poder demostrarle a la historia que Argentina y Brasil van a crecer juntos, se van a integrar, vamos a superar las asimetrías, vamos a tener la madurez y la responsabilidad de encontrar un salto cualitativo en la compensación clara y concreta de los intereses que tenemos, y *esa unidad de Argentina y Brasil en lo político, en lo social y en lo económico*, y en la madurez de entender el mundo que viene, *va a ayudar a que nuestra región pueda dar un salto cualitativo*. Porque los argentinos y los brasileiros tenemos una gran responsabilidad con nuestros pueblos, pero también *debemos tener un gran grado de solidaridad con aquellas naciones que nos acompañan y que creen que en el desarrollo de Argentina y Brasil está su propio desarrollo*” (Kirchner, acto de aniversario de la creación del MERCOSUR, realizado en la ciudad de Iguazú, 30 Noviembre 2005).

“La amistad argentino brasileña ha avanzado tanto que nadie se atrevería a poner en duda que *nuestro presente y nuestro futuro se construyen trabajando juntos* (...) la integración regional constituía una *opción estratégica para fortalecer la inserción* de nuestros países en el mundo aumentando su capacidad de negociación” (Kirchner, visita al Parlamento de la República Federativa de Brasil, 18 Enero 2006).

“Argentina y Brasil son socios en el MERCOSUR, en la Comunidad Sudamericana de Naciones, en las Américas y en el mundo. Somos socios para la democracia, somos socios para la paz, debemos ser socios para obtener nuestro desarrollo. Los tiempos son propicios, depende de nosotros aprovecharlos y comprender que individualmente será mucho más difícil poder hacerlo” (Kirchner, visita al Parlamento de la República Federativa de Brasil, 18 Enero 2006).

“Hoy la Argentina y Brasil, Brasil y la Argentina reafirmamos tal como lo hemos hecho en el reciente compromiso de Iguazú que somos parte de una sociedad estratégica que implica precisamente tener claros y acordados los principios, los objetivos y los instrumentos (...)” (Kirchner, visita al Parlamento de la República Federativa de Brasil, 18 Enero 2006).

“El mundo espera que Brasil y Argentina posibiliten la construcción en Sudamérica de un actor internacional acorde con la nueva escala. Nuestros recursos naturales, nuestra gente y la democracia que hemos sabido sostener nos habilitan para lograrlo” (Kirchner, visita al Parlamento de la República Federativa de Brasil, 18 Enero 2006).

“Para toda la región del MERCOSUR, para la construcción de los países de América del Sur, para la consolidación de Iberoamérica el encuentro entre Argentina y Brasil es muy importante y creemos firmemente que se debe dejar aquella lucha sorda de liderazgos de épocas pasadas para pasar a construir una fortaleza conjunta de rumbos en la región en esta tarea que estamos haciendo” (Kirchner, firma de acuerdo con Brasil para la industria automotriz, 26 Junio 2006).

En un intento frustrado por construir poder propio a partir de la asociación bilateral con Brasil, la Argentina terminó por fortalecer una dependencia no sólo económica, sino también política, y por acompañar como escolta el proyecto brasileño. Por ello, se inclinó hacia otros países de la región -Venezuela, Chile y México- con la esperanza de encontrar en ellos la fuerza para contrapesar a Brasil.

Sobre la base de las buenas relaciones interpersonales que existieron con el presidente Hugo Chávez, se buscó relanzar las relaciones con Venezuela. Ya sea fuera o dentro del proceso de integración regional, este país fue visto como una posibilidad para contrabalancear el liderazgo brasileño en la región y la dependencia comercial que Argentina mantenía con Brasil. Se destacó su importancia energética y se impulsó con fuerza su incorporación como Estado miembro del MERCOSUR. Además, se hizo hincapié en el vínculo bilateral como espacio fortalecido a partir del cual se podrían sumar otros países de la región, incluyendo México.

“Estamos realmente felices, *es el espacio estratégico en América latina, el espacio estratégico en las relaciones entre Argentina y Venezuela*. Dios quiera que también la *podamos sumar rápidamente a Brasil y al resto de los países en la construcción de ese anillo energético y soberano* de los países de América del Sur, lo que sería muy importante” (Kirchner, firma del convenio económico, industrial, tecnológico y comercial en el área de provisión de implementos y maquinarias agrícolas entre las Repúblicas de Venezuela y Argentina, 29 Septiembre 2005).

“*Argentina y Venezuela, Venezuela y Argentina, América Latina toda están esperando que quienes tenemos la posibilidad de conducir tengamos la responsabilidad que la hora histórica indica*. Porque Bolívar y San Martín marcan un rumbo, marcan un camino, pero también marcan racionalidad, responsabilidad, eficacia, eficiencia y tener en claro que lo de Bolívar y San Martín fue la construcción de una América Latina unida” (Kirchner, acto de firma de acuerdos en la República Bolivariana de Venezuela, 21 Febrero 2007).

“*La Asociación en la República Bolivariana de Venezuela, de la República hermana de Bolivia y la República Argentina*, en este campo de producción conjunta del marco petrolero, del marco gasífero, del tema energético, los estudios concretos que tenemos que hacer, es un paso adelante, que lo tenemos que instrumentar, llevarlo adelante y que *marca los rumbos de integración de Latinoamérica*. Dios quiera que *Brasil, que el resto de los pueblos de América latina y porqué no México, también, se incorporen* con decisión a este espacio que nace” (Kirchner, acto de firma del acuerdo Opegasur, entre los países de Argentina, Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela, en la ciudad de Tarija, República de Bolivia, 10 Agosto 2007).

“Nosotros también *creemos firmemente en la construcción y consolidación del MERCOSUR*, estamos convencidos que tenemos que profundizarlo. Creemos que el aporte de Venezuela es muy importante -siempre lo dijimos- y también hemos coincidido con el presidente Hugo Chávez, más allá de cuál es el contenido político de cada país internamente, en *acercar a este espacio de los países de América del Sur, lo más que se pueda, a la hermana República de México*” (Kirchner, acto en casa de gobierno de firma del tratado de seguridad energética y el memorándum de entendimiento para el diseño y construcción de facilidades para regasificación de gas natural licuado entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela, 6 Agosto 2007).

Chile fue otro “socio estratégico” elegido para contrapesar a Brasil; el fortalecimiento del vínculo bilateral fue concebido como un ejemplo de integración en la región, relación a partir de la cual se esperaba sumar también al resto de los países de Latinoamérica.

“Esta visita pone en evidencia el grado de profundidad de nuestra vinculación y *su carácter estratégico*. Diría que son momentos de coincidencias sin precedentes históricos” (Kirchner, al término de la firma de convenios con el presidente de la República de Chile, Ricardo Lagos Escobar, 28 Agosto 2003).

“Creo que *Argentina y Chile pueden generar un verdadero precedente para toda América Latina para reconstruir una voz de la región* fuerte, clara, progresista, seria, racional, que *permita de una vez por todas la integración de esta región* del mundo para que podamos aplicar políticas que nos determinen la viabilidad definitiva que hemos soñado y que han soñado nuestras generaciones” (Kirchner, al término de la firma de convenios con el presidente de la República de Chile, Ricardo Lagos Escobar, 28 Agosto 2003).

“*Argentina y Chile se reconocen como aliados estratégicos*, con una fuerte vinculación de paz, amistad e integración física y económica. Nos unen asimismo los valores democráticos compartidos en el respeto del estado de derecho, el pluralismo político y la defensa irrestricta de los derechos humanos” (Kirchner, acto de firma de acuerdos con la República de Chile, 14 Marzo 2005).

“*Dar un verdadero ejemplo de integración latinoamericana, integración a través del MERCOSUR y también de integrar una voz hacia el mundo*, donde definitivamente queremos ser parte activa de las decisiones que tienen que ver con nuestras regiones” (Kirchner, acto de firma de acuerdos con la República de Chile, 14 Marzo 2005).

“Haber escogido a nuestro país como primer destino a pocos días de haber accedido al Gobierno, pone de relieve el valor inequívoco de nuestra sociedad estratégica (...) estoy seguro que Chile y Argentina y que *Argentina y Chile vamos a dar un verdadero ejemplo de integración en la región que va a ayudar al sueño que tenemos todos los argentinos, todos los chilenos y los países de Latinoamérica* a construir el espacio de los pueblos de América del Sur” (Kirchner, ceremonia de firma de la Declaración de Principios y Líneas de Acción Conjunta, 21 Marzo 2006).

Finalmente, México representó, además de un nuevo aliado estratégico, el símbolo de la integración propiamente latinoamericana, más allá de Sudamérica y del proyecto brasileño. Se destacó el fortalecimiento del vínculo tanto en el espacio económico-comercial, buscando la complementación de las economías, como en el espacio político a partir de diversas coincidencias en el ámbito multilateral, posibilitando consensos.

“El presente nos encuentra coincidiendo en el respeto por los derechos humanos, la profundización de la democracia, en el rechazo a la fuerza como forma de dirimir conflictos y el fortalecimiento del derecho internacional. Estas son algunas de las coincidencias, que nos han llevado a firmar el *Acuerdo de Asociación Estratégica*, por el que perfeccionamos nuestros canales de diálogo y concertación política con miras hacia las mejoras institucionales de nuestros respectivos Estados, la coordinación de políticas nacionales y la apreciación conjunta de la problemática internacional” (Kirchner, almuerzo ofrecido a la comitiva oficial argentina por la autoridades de los Estados Unidos Mexicanos, en el castillo de Chapultepec, 30 Julio 2007).

“Creemos que *México, tanto desde el punto de vista productivo, comercial, como de su inserción política en el marco regional e internacional, constituye un socio estratégico*. Así lo hemos corroborado todos y este acuerdo que hemos firmado con el Presidente Calderón” (Kirchner, en la Honorable Asamblea Legislativa de los Estados Unidos Mexicanos, 31 Julio 2007).

“Estamos convencidos de que *es un rumbo de crecimiento con equidad*, que se enmarca la firma del nuevo Acuerdo de Asociación Estratégica, en el que la armonía tradicional entre la Argentina y México se encauza de manera más organizada, periódica y formal” (Kirchner, en la Honorable Asamblea Legislativa de los Estados Unidos Mexicanos, 31 Julio 2007).

“Trabajamos fuertemente para el acercamiento de *México, su inserción en la región Latinoamericana conjuntamente con todos los pueblos de América del Sur*” (Kirchner, en la Honorable Asamblea Legislativa de los Estados Unidos Mexicanos, 31 Julio 2007).

“La importancia de la situación actual y potencial de México en el ámbito internacional, las dimensiones de su mercado, su economía y su comercio y finalmente *su rol clave en el ámbito continental, hace que reúna para la Argentina todas las condiciones de un socio de características estratégicas*” (Kirchner, Cámara de Comercio Argentino-mexicana, en el Distrito Federal de México, 1 Agosto 2007).

“Esa tarea de complementación entre Argentina y México puede llegar a constituir un mercado en la pluralidad y en la diversidad, tanto en lo político, en lo institucional como en lo comercial, que puede permitir a la región constituir una voz, un espacio de inversión, de realización respecto a otros bloques en el mundo (...) *darle a la región y a América latina el lugar que América latina se merece*. Una relación entre la América latina del norte, México, profunda con la Argentina y profundizada con el resto de los países de la región” (Kirchner, Cámara de Comercio Argentino-mexicana, en el Distrito Federal de México, 1 Agosto 2007).

Como corolario de lo desarrollado se puede afirmar que la integración se concibió, durante la gestión de Néstor Kirchner, como una opción estratégica subyugada a las necesidades internas de nuestro país, en la búsqueda por lograr el desarrollo nacional para crear una sociedad más justa y equitativa. Hubo gran optimismo respecto a la relación bilateral con Brasil, socio elegido para sumar y construir poder, pero se reconocieron las dificultades en esta asociación. Sin embargo, la Argentina se resistió a su liderazgo y trató siempre en sus discursos de posicionarse a la misma altura que su vecino, colocándose como eje, junto a otros países, de la integración regional y como vocero de la región. El MERCOSUR fue el espacio de pertenencia por excelencia, la plataforma de (re)inserción de la Argentina, y su ampliación y profundización fueron dos objetivos esenciales y siempre presentes. Fue

entendido no sólo como un proceso de integración económico-comercial, sino también como un bloque político. La equidad, el consenso y la gradualidad caracterizaron, en el discurso, el “deber ser” de las relaciones bilaterales con Brasil y se sostuvo reiteradamente la profundidad de esta relación y la asociación estratégica construida con el mismo. Cuando la desilusión frente a los resultados de esta integración fue mayor, el gobierno manifestó la existencia de otras asociaciones estratégicas con países de la región –léase Venezuela, México y Chile – que se sostuvieron como posibles ejes de una integración latinoamericana en la que la Argentina esperaba tener un rol clave.

Cristina Kirchner

Cristina Fernández de Kirchner ejerció la presidencia de la Argentina desde el 10 de Diciembre de 2007 hasta el 9 de Diciembre de 2015. Sin embargo, el período que se analiza en este trabajo corresponde a su primer mandato, es decir, hasta diciembre del 2011.

Durante estos años, la integración continuó siendo un importante eje en la política exterior de nuestro país, pero en relación a Brasil, tal como afirman Creus y Cortés (2010), se produjo un viraje desde una posición de resistencia hacia una postura de resignación. Sumado al análisis de Russell y Tokatlán (2011), se puede afirmar también que hubo ambivalencia en las percepciones sobre el vecino, porque si por un lado se reconoció el lugar de Brasil en el Sistema Internacional como jugador global, por otro lado existieron dudas sobre su posición como líder regional.

Los procesos de integración regional fueron la plataforma elegida desde la cual insertarse en el mundo, y se bregó, igual que en el período anterior, por la integración en términos políticos y económicos. En este último caso, la integración buscada era productiva, es decir, se desafiaban los límites de la simple eliminación de barreras arancelarias y se apostaba por la integración de cadenas de valor y la coordinación macroeconómica, un objetivo planteado por Sarney y Alfonsín pero que el gobierno menemista había desechado.

“El MERCOSUR tuvo un segundo nacimiento, si es que esto puede decirse de alguna manera así y creo que fue al impulso de esos dos presidentes, del presidente *Lula da Silva* y del presidente *Kirchner*, que hubo un relanzamiento de esta relación frente a gobiernos anteriores que no querían esto” (Fernández de Kirchner, apertura de la Cumbre de jefes de estado del MERCOSUR y Estados asociados, Centro Cívico de San Juan, 3 Agosto 2010).

“Creo que debemos dar un salto cualitativo y que parte de nuestras reuniones también aborden la cuestión económica, no sólo quedarnos en el plano de lo político sino ver en la región lo que somos como mercado potencial para también hacer el comercio intra-región, un planteo que deberemos darnos seguramente en la UNASUR” (Fernández de Kirchner, declaraciones en la conferencia de prensa ofrecida junto a Hugo Chávez, 15 Mayo 2009).

“el MERCOSUR es algo más que un espacio comercial o aduanero, es un espacio político, un bloque regional con economías absolutamente complementarias que deben cada vez agregar más valor a sus recursos para poder generar mayor trabajo y, por lo tanto, mayor equidad” (Fernández de Kirchner, conferencia de prensa al término de la Cumbre del MERCOSUR y firma de acuerdos con Brasil, 3 Agosto 2010).

“Si nosotros vemos como ha crecido el intercambio entre nosotros, pero todavía sigue siendo mayor muchas veces el intercambio extrazona. La propuesta debe ser entonces que ese intercambio extrazona no sea visto el comercio intrazona como una cuestión comercial sino de desarrollo, de aprovechar ese comercio intrazona para el desarrollo efectivo de valor agregado en cada uno de nuestros países y que no se reprimaricen nuestras exportaciones” (Fernández de Kirchner, Cumbre del MERCOSUR, recepción de la presidencia pro témpore, en Montevideo, Uruguay, 21 Diciembre 2011).

“Nosotros tenemos que tener una visión que vaya más allá de lo comercial, saber que el comercio va a ser fundamental, pero tomarlo como un instrumento de judo, apoyarnos en eso regionalmente para saber que todos tenemos que protegernos y ganar, y terminar con visiones que uno puede salvarse a costa del otro” (Fernández de Kirchner, Cumbre del MERCOSUR, recepción de la presidencia pro témpore, en Montevideo, Uruguay, 21 Diciembre 2011).

El objetivo continuó siendo fundamentalmente interno, léase, lograr el desarrollo del país para la construcción de una sociedad más justa y equitativa, y la integración siguió siendo vista como una opción estratégica para lograr esta meta, y para mantener la autonomía. Los objetivos para el MERCOSUR se mantuvieron intactos: su fortalecimiento, profundización y ampliación. Este último se manifestó fundamentalmente en la insistencia argentina para incorporar a Venezuela al bloque regional.

“Las unidades regionales son algo más que un relato de buena vecindad, que son, por sobre todas las cosas, como dijo el presidente Lula en Argentina, la necesidad, la condición sine qua non para que podamos desarrollarnos cada uno de nosotros” (Fernández de Kirchner, reunión del MERCOSUR realizada en Montevideo, República Oriental del Uruguay, 19 Diciembre 2007).

“La independencia y el crecimiento de nuestra región está fuertemente atado al proceso de integración. Si para nosotros la integración antes fue un desafío, ahora

es una necesidad y *es una necesidad de carácter estratégico*, no solamente de crecimiento, sino de defensa de nuestros recursos naturales” (Fernández de Kirchner, acto de apertura de la XXXV cumbre del MERCOSUR, realizada en la ciudad de San Miguel de Tucumán, 1 Julio 2008).

“Yo espero que en esta presidencia pro témpore que iniciamos hoy, podamos definitivamente incorporar a la República Bolivariana de Venezuela. Lo he dicho y lo reitero, *la presencia de Venezuela en el MERCOSUR va a permitir configurar el cierre de la ecuación energética, clave, absolutamente clave, no solamente ya para la región, sino para el mundo (...)* Creo que estos son los desafíos de este siglo que viene y creo que aquí en América latina, aquí en América del Sur, aquí en el MERCOSUR, tenemos estos tres elementos: energía, alimentos y también conocimientos” (Fernández de Kirchner, reunión del MERCOSUR realizada en Montevideo, República Oriental del Uruguay, 19 Diciembre 2007).

“La idea es *que cada latinoamericano y latinoamericana tenga la misma igualdad de oportunidades* y esto solamente lo puede hacer la economía” (Fernández de Kirchner, disertación en la V Cumbre ALC-UE en el panel sobre pobreza, desigualdad e inclusión, 16 Mayo 2008).

En cuanto a los estandartes que se sostuvieron como características esenciales de los vínculos con otros países y de los procesos de integración se puede observar cierta continuidad respecto al mandato de Néstor Kirchner, ya que por ejemplo democracia y solidaridad permanecieron vigentes como tales, aunque en este caso el mayor énfasis estuvo puesto en la multilateralidad.

“Vamos a seguir *abogando por un mundo multipolar*, la multipolaridad que da equilibrio en las relaciones internacionales. El unilateralismo ha creado sólo tragedia, dolor e inseguridad en el mundo contemporáneo. Tenemos que volver a reconstruir el equilibrio perdido, y en esto, el MERCOSUR, tiene que ser también una punta de lanza” (Fernández de Kirchner, 18 Diciembre 2007).

“Es imprescindible, colegas, que no ingrese en nuestra región la doctrina de la unilateralidad. *Si nosotros admitimos la doctrina de unilateralidad, estaremos perdiendo un patrimonio de la política exterior latinoamericana* que es exhibida como un logro en todos los foros internacionales” (Fernández de Kirchner, XX Cumbre de jefes de estado y gobierno del Grupo de Río, en Santo Domingo, 7 Marzo 2008).

“*Multilateralismo y la cooperación como los dos instrumentos básicos* para poder superar lo que hoy constituye, sin lugar a dudas, el tema central en la discusión global, que es la superación de la crisis social y económica” (Fernández de Kirchner, 64ª Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, Estados Unidos, 23 septiembre 2009).

El comportamiento externo de la Argentina se definió desde una posición autónoma, al igual que durante la gestión predecesora. Se entendió que las directrices a seguir, inclusive en el espacio regional, no podían ser recetas o decisiones impuestas, sino que debían nacer de las necesidades internas. Así, la PEA volvió a aparecer ligada profundamente a la agenda interna.

“Las relaciones entre los países deben ser de cooperación y no de subordinación, como alguna vez tuvimos en la Argentina. Que no significa negarse al mundo, al contrario, ser parte del mundo pero desde la propia identidad, desde las propias ideas y de los propios intereses. Porque no hay que olvidarse que los países tienen intereses y tienen que representar los intereses de sus ciudadanos” (Fernández de Kirchner, declaraciones al concluir la Cumbre del G20 en Pittsburgh, 26 Septiembre 2009).

Equidad, consenso y gradualidad, los tres principios que signan la integración económico-comercial, la concertación político-diplomática, y la cooperación multidimensional respectivamente, ejes teóricos de una asociación estratégica, no estuvieron ausentes de los discursos de la presidente. En primer lugar, la concertación y la búsqueda de consensos fueron concebidas claramente como herramientas para sumar poder y lograr mayores márgenes de maniobra en el ámbito multilateral.

“Todos sabemos que la integración es una de las armas más importantes. Otra de las que mañana seguramente yo voy a hacer mucho hincapié es el tener posiciones similares en los foros internacionales entre los países latinoamericanos y en todos los organismos multilaterales (...) otra cuestión central es que en el marco latinoamericano tengamos posiciones coherentes y unidas de lo que planteamos en nuestras reuniones y luego cuando vamos a los foros internacionales. Esto es clave para tener resultados positivos con los instrumentos y las políticas que proponemos” (Fernández de Kirchner, declaraciones en Costa do Saupe, República Federativa del Brasil, 17 Diciembre 2008).

“La cooperación Sur-Sur (...) debe darse (...) en el hecho de poder articular en votaciones, en todos los organismos multilaterales, posiciones similares que defiendan los mismos objetivos para no dividir esfuerzos y para utilizar inteligentemente el inmenso poder que posee este G-77 más China” (Fernández de Kirchner, acto de designación a la República Argentina para presidir el G-77, realizado en la sede de las Naciones Unidas, Nueva York, 28 Septiembre 2010).

En segundo lugar, las asimetrías en el MERCOSUR continuaron siendo un problema resaltado por la Argentina, que debía ser combatido a través de una integración económico-

comercial profunda que hiciera factible obtener resultados equitativos. La gradualidad en este proceso se pensó como necesaria para no acentuar estas diferencias.

“La integración productiva que presupone la construcción de cadenas de valor y, entonces, *que los lazos entre los países no solamente sean de superar asimetrías, sino, esencialmente, de integración profunda*. Creo que esta es una de las claves que nosotros tenemos que lograr” (Fernández de Kirchner, reunión del MERCOSUR realizada en Montevideo, República Oriental del Uruguay, 19 Diciembre 2007).

“Me parece que la primer conceptualización de la posibilidad de este acuerdo y cuáles son los pasos que tenemos que dar para llegar a ese acuerdo, es *la comprensión política de las asimetrías existentes entre un espacio y el otro* y lo que cada uno está dispuesto a *ceder y más que lo que cada uno está dispuesto a ceder, lo que cada uno puede ceder*” (Fernández de Kirchner, intervenciones en la Cumbre Presidencial del MERCOSUR con la unión europea, realizada en Lima, Perú, 17 Mayo 2008).

“Hasta ahora MERCOSUR se ha comportado como un bloque comercial. Este es un tema que no permite abordar el tema de las asimetrías y necesariamente eso se debe dar en el grado, no solamente de complementariedad en materia de industrias, de cadenas de valor, de integración de las distintas cadenas de valor, de valor agregado de las materias primas de cada uno de los países integrantes, sino también y esencialmente, por una propuesta de construcción en la infraestructura física en las cuales obviamente el sector energético es uno de los capítulos. Pero abordar el problema de las asimetrías o tratar de solucionarlo únicamente desde un aspecto comercial, es imposible, porque realmente siempre va a haber una diferencia en términos de intercambio comercial con la economía de mayor volumen o con la economía que mayor valor agrega a sus productos (...) *desde el aspecto comercial únicamente, es imposible abordar el tema de la eliminación o morigeración de las asimetrías si no se lo hace desde un concepto más integral, más político, más vinculado a infraestructura, a complementariedad de inversiones, a criterios de localización de inversiones*” (Fernández de Kirchner, conferencia de prensa junto al presidente de la República Oriental del Uruguay, Tabaré Vázquez, al término de la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, 8 Diciembre 2009).

“Las asimetrías no se van a superar nunca desde el plano de lo estrictamente comercial. *Las asimetrías solamente se superan desde un plano de valor agregado de los productos* que cada uno de nosotros tiene en sus países, de complementariedad también de nuestras economías y *de integración de nuestras economías en las cadenas de valor, un desafío que todavía tenemos pendiente* pero que necesariamente tenemos que llevarlo adelante para construir un mercado que pueda competir también con otros mercados. Y también reconocemos que en esto tenemos mayores responsabilidades las economías de mayor volumen” (Fernández de Kirchner, XXXVIII Cumbre de presidentes de Estados partes del MERCOSUR y Estados asociados, realizada en Montevideo, república Oriental del Uruguay, 8 Diciembre 2009).

“Creo que una de las claves también no solamente es el diálogo, no solamente es la integración, sino la asociación, *el ser socios presupone un ganar-ganar para ambas partes que es lo que necesitamos todos los países en los mecanismos de integración*” (Fernández de Kirchner, palabras a los periodistas uruguayos y argentinos al término del acto de firma de acuerdos entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay, 2 Agosto 2011).

“*La primera alianza que hubo en el continente fue MERCOSUR, luego fue la UNASUR y ahora la CELAC. Es como un anillo pequeño que se va abriendo en grandes círculos. Yo creo que debemos ir consolidando cada uno de esos círculos regionales para ir fortaleciéndolos (...)* la Unión Europea –lo dije una vez que estuve en Brasil, en una reunión bilateral con Dilma- es un buen espejo para mirar lo que no hay que hacer y lo que hay que hacer, tomar lo bueno que se hizo y no repetir lo malo que se hizo” (Fernández de Kirchner, primera sesión presidencial de la Cumbre de Estados Latinoamericanos y del Caribe, (CELAC), en Caracas, Venezuela, 3 Diciembre 2011).

En relación a las asimetrías existentes en el MERCOSUR, y al objetivo de la integración productiva, surgieron en los discursos críticas hacia el proteccionismo, incluyendo en esta concepción también las barreras para-arancelarias, que causaron problemas comerciales con el Brasil.

“El proteccionismo puede tener una política de aduanas, pero puede tener una política de subsidios, una política de localización de las inversiones, premiando a quienes localizan inversiones en un lugar con excepciones fiscales porque hay Estados que pueden darse ese lujo (...) Entonces, *cuando hablemos de proteccionismo, hablemos del proteccionismo en todas sus variantes: pueden ser aduaneras, pueden ser fiscales, pueden ser impositivas, pueden ser de subsidios, pueden de tipo de cambio*” (Fernández de Kirchner, XXXVIII Cumbre de presidentes de Estados partes del MERCOSUR y Estados asociados, realizada en Montevideo, república Oriental del Uruguay, 8 Diciembre 2009).

“Las formas de proteccionismo no son únicamente en la aduana sino también a través de *subsidios, de promociones, de exenciones fiscales*” (Fernández de Kirchner, participación en la conferencia de prensa en la VI Cumbre ALC-UE, Madrid, España, 17 Mayo 2010).

La vinculación con Brasil fue entendida no sólo como una opción estratégica, sino además como una fuerte necesidad, lo cual en parte deja pensar que hubo cierto reconocimiento de la dependencia argentina respecto de su vecino. Hubo resiliencia a aceptar el liderazgo brasileño, pero se lo buscó como un compañero de fórmula para sumar poder. En este marco, la Argentina intentó colocarse como su par, en un eje conformado por ambos

Estados para liderar la región, fundamentado en el volumen de ambas economías, sus recursos naturales y el tamaño de sus territorios.

“Tenemos la suerte entonces de encontrarnos en esta etapa militantes de partidos políticos que siempre apostamos a la unidad latinoamericana, que nunca creímos en las hipótesis de conflicto que algunas mentes febriles instalaron durante décadas en América del Sur e impidieron que *Argentina y Brasil se constituyeran precisamente en el eje de transformación de una región* que necesita de la recuperación de su sociedad, de sus hombres y de sus mujeres” (Fernández de Kirchner, almuerzo ofrecido en honor del presidente de la República Federativa del Brasil, Luiz Inacio Lula da Silva, 22 Febrero 2008).

“*Sabemos la necesidad de esta integración*, no ya como una cuestión económica, sino esencialmente *como una planificación estratégica a largo plazo de nuestro continente*, de América del Sur, *en la cual Brasil y Argentina son dos actores más que importantes* (...) los volúmenes de nuestras economías, las posibilidades de nuestras geografías, las aptitudes de nuestros recursos humanos, nos colocan en una posición no de privilegio (...) *posiciones de responsabilidad*” (Fernández de Kirchner, acto de inauguración del Encuentro Empresarial Argentina-Brasil, Una Alianza Productiva Clave, realizado en el Sheraton Hotel de la República Argentina, 4 Agosto 2008).

“Argentina y el Brasil, los dos países que, por historia, por potencialidad, por recursos naturales, por extensión geográfica, *tienen la inmensa responsabilidad de ayudar más que el resto a la construcción de esa unidad latinoamericana y a la América del Sur*” (Fernández de Kirchner, acto de inauguración de la empresa IMPBA en el estado de Pernambuco, Recife, República Federativa del Brasil, 6 Septiembre 2008).

“*Esta relación entre Brasil y la Argentina, sustentadora del MERCOSUR y de la unión regional* en la que, como acabó de mencionar el señor Presidente, luego incorporaremos a Venezuela, garantiza que la región pueda desarrollar su independencia económica, tecnológica y fundamentalmente de cabezas, de mentes inteligentes que crean que es posible vivir en una región con identidades e historias propias, y no prestadas por otros” (Fernández de Kirchner, almuerzo ofrecido por el presidente de la república federativa del Brasil, 8 Septiembre 2008).

“La inteligencia que tenemos que tener argentinos y brasileros, es saber en qué cosas somos cada uno de nosotros más competitivos, dónde podemos asociarnos con mayor inteligencia para entonces potenciar esto que yo no tengo lugar a dudas, *es una asociación de carácter estratégico, no solamente regional y a nivel mundial*” (Fernández de Kirchner, acto de clausura del encuentro entre empresarios argentinos y brasileños y cierre de la semana argentina en San Pablo, Brasil, 20 Marzo 2009).

“*Nuestro destino en la Argentina y también el destino de la región, está indisolublemente unido al Brasil y también el destino del Brasil indisolublemente vinculado al de la Argentina y de toda la América del Sur*” (Fernández de Kirchner,

declaraciones a la prensa durante el viaje de la presidente de la República Federativa de Brasil, Dilma Rousseff, a la Argentina, en sala de conferencia, casa rosada, 31 Enero 2011).

“Yo ya he dicho que nosotros los argentinos no tenemos vocación ni de escorpión ni de cangrejos, queremos ir para adelante, pero además queremos hacerlo junto a usted señor Presidente del Brasil y junto a todos los hermanos del Brasil, empresarios y trabajadores porque *sabemos precisamente que en esa unidad regional, en esa complementariedad económica y en esa concepción política está la puerta de salida de una crisis, que otros han creado*, pero que nosotros vamos a superar” (Fernández de Kirchner, almuerzo de estado ofrecido en honor del señor presidente de la República Federativa de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, 23 Abril 2009).

“Está claro que *la necesidad de profundizar nuestra relación con el Brasil no es una cuestión de oportunidad o del momento, sino que obedece a una profunda convicción*”. (Fernández de Kirchner, almuerzo con el presidente de la República Federativa de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, Brasilia, 18 Noviembre 2009).

“Quiere decir que *el crecimiento de ambos países, no es incompatible, al contrario, es absolutamente complementario. Cuando a Brasil le ha ido mal, a la Argentina le ha ido mal y viceversa también*” (Fernández de Kirchner, declaraciones luego de la reunión con el presidente brasileño, Luiz Inácio Lula da Silva, en el salón 7 del Museo de Arte Moderno, en Río de Janeiro, República Federativa de Brasil, 28 Mayo 2010).

“Esto es más que una integración productiva, es una misma visión acerca de cómo debemos orientar el esfuerzo del Estado y de nuestras sociedades para obtener desarrollo y crecimiento (...) En los tres campos que digo que van a ser claves para el siglo XXI, la *asociación estratégica entre Brasil y Argentina, es clave*. Y no es un discurso, todos los que están sentados aquí lo saben” (Fernández de Kirchner, almuerzo en honor a la presidente de la República Federativa de Brasil, Dilma Rousseff y la comitiva que le acompaña, en el Palacio San Martín, 31 Enero 2011).

“*Reposicionamiento de la región en un mundo diferente* que estamos alumbrando. Y en esto creo, y me permito decirlo, que en *la región Argentina y Brasil ó Brasil y Argentina tienen una responsabilidad más alta que el resto de los países que integran la región*, porque hemos alcanzado desarrollos económicos, industriales, sociales, científicos y tecnológicos que nos colocan en una responsabilidad de lograr integrar un mercado en un concepto (...) *se trata de una relación bilateral con impacto regional*. Nadie puede desconocer que la relación bilateral entre Argentina y Brasil adquiere, por el volumen primero del Brasil, una de las economías más importantes del mundo, y también por el volumen que tiene la economía argentina en el marco regional, *una cuestión de carácter estratégico*” (Fernández de Kirchner, declaración de prensa conjunta con la presidente de la República Federativa de Brasil, en el salón Leste del Palacio Planalto, Brasilia, 29 Julio 2011).

“Él [Néstor Kirchner] siempre me dijo: “nunca te olvides, Brasil va a ser una de las economías más importantes del mundo y allí tenemos que estar nosotros, junto a ellos complementándonos, integrándonos y desarrollando la región”, *porque tenemos la responsabilidad por ser los dos países más voluminosos en territorio y en monto de la economía tenemos una responsabilidad muy grande, no solamente con el Brasil, no solamente con la Argentina, sino con toda la región*” (Fernández de Kirchner, inauguración de la nueva sede de la Embajada de la República Argentina en Brasil, 29 Julio 2011).

Si bien lo anterior es similar a lo que sucedió durante la gestión de Néstor Kirchner, en esta etapa el optimismo inicial menguó notablemente, y los discursos aparecieron imbuidos de reclamos por las asimetrías presentes en la vinculación, frente a las cuales nuestro país estaba en clara desventaja. El déficit en la balanza comercial argentina con Brasil fue una preocupación constante en los discursos, cuya solución se creyó que estaba en profundizar la integración productiva.

“¿Cómo ese tercer obstáculo es derribado, esos pensamientos que pueden llegar a aparecer? [se refiere a los detractores de la integración] *Trabajando de una manera fuerte y decidida en las asimetrías pendientes* en materia de financiamiento, en materia en articulación de toda cadena productiva, en toda cadena de valor” (Fernández de Kirchner, almuerzo ofrecido por el presidente de la República Federativa del Brasil, 8 Septiembre 2008).

“Seguramente habrá diferencias y en algunas actividades y en algunos momentos podremos tener intereses que parezcan contrapuestos, pero que *si profundizamos el proceso de integración y además le agregamos la complementariedad* que necesariamente debe haber y que se está dando ya en nuestras industrias más que en forma incipiente, *vamos a sortear esas diferencias*” (Fernández de Kirchner, almuerzo ofrecido en honor del presidente de la República Federativa del Brasil, Luiz Inacio Lula da Silva, 22 Febrero 2008).

“Es cierto que tenemos un desequilibrio importante en nuestra balanza comercial (...) ¿Cuál es entonces el primer aprendizaje que tenemos que hacer de esto? La necesidad (...) de *agregarle mayor grado de complementariedad y de integración en las cadenas de valor de ambos países* (...) el proceso de integración es también para conquistar mercados, para adquirir mayor incorporación de tecnología, mayor innovación, para que entonces con todo ese valor agregado podamos dar *mayor calidad de vida a nuestras sociedades*” (Fernández de Kirchner, acto de inauguración del Encuentro Empresarial Argentina-Brasil, Una Alianza Productiva Clave, realizado en el Sheraton Hotel de la República Argentina, 4 Agosto 2008).

“Tenemos con el Brasil, y lo hemos planteado oportunamente, una cuestión que debemos abordar: *Argentina tiene un déficit estructural desde siempre con el MERCOSUR*, entonces no es una contradicción de la Argentina, es un problema de la integración, ya ni viene siquiera del Brasil ni de la Argentina, *es un problema del*

proceso de integración que tiene que ser resuelto. Pretender una licencia no automática para no profundizar aún más ese déficit comercial monstruoso, es una medida de proteccionismo, es un ejercicio de reduccionismo o de defensa de una sola parte de los intereses que es lo que nunca tiene que suceder en un proceso de integración si es que realmente es de integración y no de cooptación” (Fernández de Kirchner, conferencia de prensa junto al presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, después del encuentro de empresarios de ambas naciones, en la sede de la Federación de la Industria del estado de San Pablo, 20 Marzo 2009).

“No se olviden que la Argentina ha tenido 72 meses consecutivos de déficit comercial con Brasil; no se olviden que de 25 mil millones de superávit comercial brasileiro 5 mil son de las diferencias que obtienen con el comercio argentino. Y nosotros tenemos un 35 por ciento que se come de nuestro superávit comercial la importación brasileira (...) y hay asimetrías muy fuertes por el volumen de la economía, por el tamaño de la economía y por lo que es más importante, por el grado de profundidad que tiene el proceso industrial en Brasil (...) yo creo que lo que tenemos que hacer es actuar inteligentemente y saber que muchas veces son intereses o de un lado o del otro, pero que podemos articular inteligentemente en un proceso de integración que sea visto por ambas partes como beneficioso” (Fernández de Kirchner, declaraciones luego de la cumbre del MERCOSUR en Asunción, 24 Julio 2009).

“Somos una sociedad, es cierto, pero también es cierto que hay un socio mayor y un socio menor producto del tamaño de sus economías y que entonces es necesario mirar el conjunto y el resultado; es cierto que Brasil es el destino principal de nuestras manufacturas industriales pero también es cierto que cuando uno mira el intercambio comercial en el sector de manufactura industrial la exportación desde Brasil hacia la Argentina contribuye a enjugar el déficit que Brasil tiene con otros países en materia de comercio de manufacturas industriales” (Fernández de Kirchner, almuerzo con el presidente de la República Federativa de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, Brasilia, 18 Noviembre 2009).

“Por eso creo que los gobiernos tenemos que ser lo suficientemente inteligentes como para reencauzar y reorientar todas estas pequeñas diferencias, que nos permiten llevar a cabo en serio una asociación que va a ser necesaria por muchas cosas. Primero, por una cuestión de que ya venimos formando parte de este MERCOSUR que se ha hecho carne en ambos países, porque estamos en la misma región, porque logísticamente nos torna más competitivos nuestra cercanía y a partir de todo el desarrollo conjunto que hemos alcanzado, de las importantísimas inversiones que Brasil ha hecho en la Argentina, más las que tiene pensadas desarrollar (...) todo lo que muchas veces se trata de potenciar desde intereses más pequeños y más sectoriales, debemos tener la inteligencia de superarlos con vistas a esta asociación estratégica” (Fernández de Kirchner, almuerzo con el presidente de la República Federativa de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, Brasilia, 18 Noviembre 2009).

“Brasil también es consciente de que por su volumen y la importancia de su economía tiene que tener obviamente una postura más contemplativa hacia las

economías que no tienen el volumen y la importancia de Brasil” (Fernández de Kirchner, declaraciones luego de la reunión con el presidente brasileño, Luiz Inácio Lula da Silva, en el salón 7 del Museo de Arte Moderno, en Río de Janeiro, República Federativa de Brasil, 28 Mayo 2010).

“Miramos con atención el *déficit que se produce en la balanza comercial* entre ese comercio en donde Argentina no resulta precisamente beneficiada” (Fernández de Kirchner, apertura de la Cumbre de jefes de estado del MERCOSUR y Estados asociados, Centro Cívico de San Juan, 3 Agosto 2010).

Otra continuidad respecto al período presidencial anterior tiene que ver con la ambigüedad respecto a las nociones de Latinoamérica y Sudamérica, que inició con Néstor Kirchner, y que se fortaleció durante la presidencia de Cristina Fernández dado que el proyecto sudamericano de Brasil se reforzó a partir de la creación de UNASUR en 2008. Es notorio, en las vinculaciones con México, el hincapié que se hizo en remarcar su pertenencia a América Latina, como forma de delimitar esta región y nuestra propia pertenencia a la misma.

“Nuestra identidad es aquí, que somos América del Sur y que nuestros mejores socios son nuestros vecinos, con los cuales compartimos identidades históricas, culturales y también de intereses en asociaciones estratégicas” (Fernández de Kirchner, almuerzo ofrecido por el presidente de la república federativa del Brasil, 8 Septiembre 2008).

“Uno de los objetivos que siempre nos hemos planteado como gobierno, y me he planteado también como presidenta de la República, es precisamente *lograr un espacio en donde todos los pueblos que integramos la región de Latinoamérica sean precisamente eso, Latinoamérica, y en el cual ninguno pueda estar ausente*” (Fernández de Kirchner, acto de firma de acuerdos con México en la Casa de Gobierno, 24 Noviembre 2008).

“Creo que esta visita de Estado va a profundizar aún más las excelentes relaciones comerciales que viene acrecentándose en forma inédita, en la historia de ambos países, *significa también además para nosotros la ubicación de México en la región a la que pertenece y de la que forma parte: Latinoamérica*” (Fernández de Kirchner, acto de firma de acuerdos con México en la Casa de Gobierno, 24 Noviembre 2008).

“Tenemos sólidos lazos culturales, históricos, identitarios, lingüísticos y, además, siempre hemos sostenido que México puede estar en Norteamérica, pero *México es parte de Latinoamérica* por historia, por cultura y yo creo que por decisión y sentimiento de su pueblo y de su Gobierno” (Fernández de Kirchner, acto de cierre del seminario "Oportunidad de Comercio e Inversiones entre la Argentina y México" realizado en el Palacio San Martín, 25 de noviembre de 2008).

“Creo que debe ser de las cosas más importantes que ha hecho la UNASUR, que hay hecho un espacio latinoamericano, tal vez que no tiene el grado de institucionalización que tienen otros espacios también donde están representados los países de toda la América y me pareció realmente una construcción muy importante y un avance muy importante porque, en definitiva, ha tenido resultados, resultados positivos con respecto al proceso de estabilidad democrática en Bolivia” (Fernández de Kirchner, declaraciones en Costa do Sauipe, República Federativa del Brasil, 17 Diciembre 2008).

“Hoy estamos viviendo una etapa inédita en la región: la constitución de la UNASUR, la constitución de la unidad latinoamericana” (Fernández de Kirchner, acto de entrega a los mandatarios de Bolivia y Paraguay de la memoria final de la demarcación del límite internacional entre esos países para formalizar el fin del diferendo fronterizo, en Salón Blanco, Casa Rosada, 27 Abril 2009).

“Crear la América del Sur, crear la unidad de nuestra región, Latinoamérica y el Caribe no debe llevarnos a pensar que todos debemos ser iguales” (Fernández de Kirchner, palabras ante la sesión solemne de la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, con motivo de los actos por el bicentenario de la independencia de esa nación, 19 Abril 2010).

“La América del Sur, la Latinoamérica como región emergente está llamada a ser la gran protagonista, o una de las grandes protagonistas, del siglo XXI. Contamos con lo que ya es una demanda creciente en el mundo: desde alimentos, energías, minerales, recursos hídricos, que nos convierten en una región que va a tener un gran protagonismo en este siglo XXI” (Fernández de Kirchner, almuerzo ofrecido en su honor por el presidente de los Estados Unidos de México Dr. Felipe Calderón, en Castillo de Chapultepec, en Distrito Federal, 30 Mayo 2011).

Finalmente, hubo también expresiones que dieron cuenta de la brecha existente entre discurso y praxis en la integración regional y en las vinculaciones con los países vecinos. Se reclamaron resultados concretos y equitativos en el proceso de integración y en el vínculo bilateral.

“Podemos decir con orgullo que la República Argentina paga el mejor precio por su gas a la hermana República de Bolivia, porque eso es unidad latinoamericana, eso es hacerse cargo no solamente de la necesidad de la solidaridad y de la unidad de los pueblos en los discursos, sino en la acción concreta” (Fernández de Kirchner, 25 Enero 2008).

“Yo creo realmente que tenemos que hacer un gran esfuerzo, argentinos y brasileros, brasileros y argentinos, para poder articular sobre nuestras diferencias las políticas y los instrumentos concretos y en esto voy a coincidir absolutamente con el Presidente del Brasil: no podemos seguir firmando protocolos, sino que necesitamos efectividades conducentes (...) La integración, para que sea asumida por nuestras sociedades, por nuestros pueblos, debe ser ventajosa para ambas partes”

(Fernández de Kirchner, acto de clausura del encuentro entre empresarios argentinos y brasileños y cierre de la semana argentina en San Pablo, Brasil, 20 Marzo 2009).

“La integración no se va a dar porque estemos, aquí, hablando y dando discursos entre nosotros, sino se va a dar a partir de lograr una infraestructura como la que alguien describía o que realmente –como hicieron los europeos, pero hacerlo mejor, por supuesto– el comercio intrazona sea una de las prioridades” (Fernández de Kirchner, primera sesión presidencial de la Cumbre de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), en Caracas, Venezuela, 3 Diciembre 2011).

“Eso es hacer política, que lo que todo en la vida pensamos y predicamos como ideología lo podamos llevar a la práctica, lo demás es dogma o ejercicio onanístico de las ideas” (Fernández de Kirchner, Cumbre del MERCOSUR, recepción de la presidencia pro témpore, en Montevideo, Uruguay, 21 Diciembre 2011).

Durante la primera gestión presidencial de Cristina Fernández de Kirchner, entonces, existió continuidad en la PEA respecto al período anterior, en el entendimiento de la integración regional, y fundamentalmente del MERCOSUR, como plataforma desde la cual lograr dos objetivos: la (re)inserción de nuestro país y su desarrollo económico. Se buscaron la ampliación y la profundización del bloque, y sumar poder para construir poder propio. Se sostuvo que la PEA era autónoma, y si bien se reconoció que había cierta necesidad en la vinculación con Brasil, no se asumió la doble dependencia, económica y política, y la Argentina siguió insistiendo en mantener una posición privilegiada en la región y en las relaciones bilaterales con el socio mayor del MERCOSUR.

La equidad, el consenso y la gradualidad fueron principios que se mantuvieron intactos en la concepción del “deber ser” de las relaciones bilaterales de nuestro país, y particularmente de las vinculaciones con Brasil. Si bien se reconocieron las dificultades en la integración, y las asimetrías existentes, los intentos por cambiar esta situación no tuvieron eco en los resultados. A pesar de las pruebas concretas que se obtuvieron a lo largo de estos años sobre la falta de voluntad común de superar estos problemas, los principales voceros del Estado Argentino continuaron insistiendo sobre la asociación estratégica y las profundas relaciones que ellos entendieron existía con Brasil.

La Argentina, pese a su resistencia, quedó pegada al proyecto brasileño, y por ello la ambivalencia fue tan palpable en los discursos, particularmente en aquellos que referenciaron al país particular, y en los que se definió el espacio en el que llevar a cabo la

integración, la concertación y la cooperación. América Latina, espacio históricamente elegido por nuestro país, sufrió la sudamericanización de la política exterior argentina.

SECCIÓN 3

LAS PRÁCTICAS DE POLÍTICA EXTERIOR

La praxis diplomática argentina se puede analizar siguiendo los tres ejes definitorios de una alianza estratégica. En primer lugar, la integración económico-comercial, que debe estar caracterizada por la equidad, se puede explorar en el marco del Mercado Común del Sur, proceso de integración definido por la Argentina como prioritario de su política exterior, y que se intentó reforzar y profundizar. En segundo lugar, la concertación político-diplomática en la que debe primar el consenso, se puede verificar en diferentes casos como el tratamiento de la deuda externa, las posiciones sostenidas frente a las crisis de estabilidad regional, las actuaciones en el G20, frente al ALCA, y en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Finalmente, la cooperación en múltiples áreas, que debe darse gradualmente, se puede analizar a partir de las posturas y acciones de la Argentina frente a la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, posteriormente UNASUR, y del Consejo de Defensa Sudamericano.

La integración económico-comercial

Durante los períodos de gobierno analizados en este trabajo, el MERCOSUR se postuló (y en esto hay continuidad respecto al gobierno de la Alianza y al gobierno interino de Duhalde) como un objetivo prioritario y estratégico de la Política Exterior Argentina. La relación bilateral con Brasil se concibió en este marco, como un eje a partir del cual fortalecer este proyecto. “(El) objetivo consistió en ubicar el bilateralismo en el marco del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Tanto Duhalde como Kirchner procuraron reproducir la idea del gobierno de la Alianza de relanzar el bloque desde el punto de vista de su ampliación en el número de Estados Parte, y también desde el punto de vista de su profundización en materia de procesos de integración regional a través de áreas temáticas relacionadas. (...) Argentina creyó que la consolidación de la llamada “alianza estratégica” con Brasil iba a ser determinante de un alto nivel de integración a través del MERCOSUR” (Miranda, 2011: 29).

El vínculo con Brasil se caracterizó en estos años por ser de “intensidad variable”, dada la combinación de necesidad y desilusión que se produjo en la PEA hacia el país vecino (Cortés y Creus, 2010). Por un lado, después de la crisis económica, política y social del 2001, la Argentina se encontraba aislada, desinsertada y vulnerable frente a los acontecimientos externos. Este marco definió una agenda externa reducida guiada por la necesidad, y en la que la preocupación máxima fue el desendeudamiento externo. Por otro lado, la desilusión apareció cuando las expectativas argentinas respecto al vínculo bilateral no se concretaron.

Si analizamos la relación bilateral en puros términos económicos, enfocándonos en la balanza comercial, es posible detectar un llamativo déficit del lado argentino que se mantuvo a lo largo de todos estos años. Como se observa en la tabla 1, en la que se expresan el valor de las importaciones argentinas de productos brasileños, las exportaciones de productos argentinos a Brasil, y el saldo argentino en la balanza comercial bilateral, el déficit se incrementó de más de 33 millones de dólares en 2003, a casi 5 mil millones en 2011, resultando en un aumento de 4.830.766.199 U\$S en sólo 8 años⁸. Esto significa que el saldo negativo en la balanza comercial de Argentina con Brasil se multiplicó por 145,69 veces en este período.

Si traducimos estos datos a un gráfico de barras (gráfico 1) es posible observar, en términos comparativos, que las importaciones de productos provenientes de Brasil a la Argentina crecieron siempre en mayor medida que las exportaciones argentinas al país hermano. Sólo en los años 2003 y 2009 las diferencias fueron relativamente menores: el primer año, la Argentina recién empezaba a recuperarse de la crisis del 2001, apoyada por un contexto internacional favorable, pero aún altamente endeudada; mientras que el segundo, coincidió con la crisis financiera internacional. Es en estos contextos que se entiende la reducción argentina de las compras a Brasil.

⁸ Cálculo realizado en base a los datos disponibles en <https://www.indec.gob.ar>, fecha de consulta: 31/08/2016. No se cuenta con información oficial sobre el valor FOB de las importaciones, por lo que se consideraron las mismas en valor CIF.

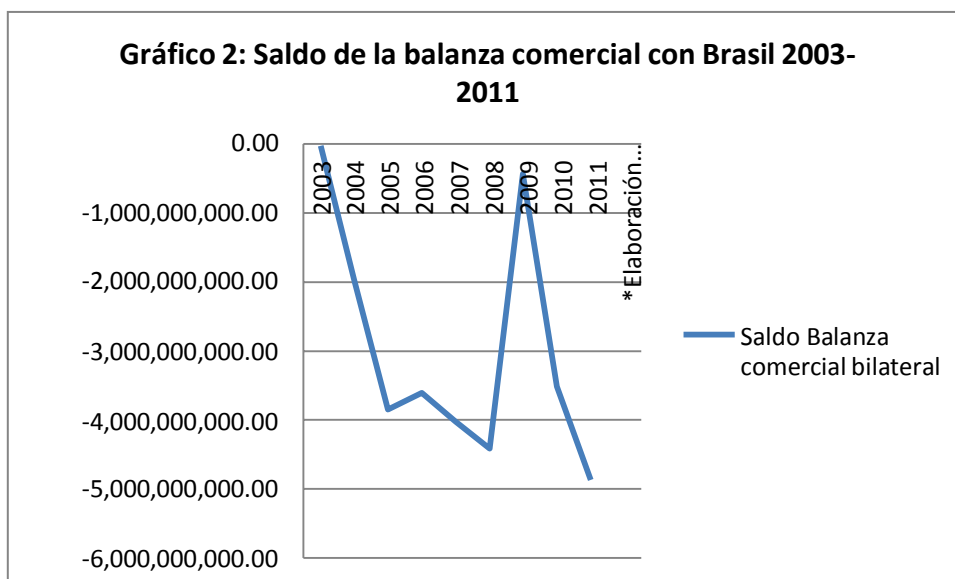
Tabla 1: Datos de la balanza comercial argentina con Brasil 2003-2011			
	Importaciones (monto CIF en U\$S)	Exportaciones (monto FOB en U\$S)	Saldo Balanza Comercial Bilateral
2003	-4.699.491.417,00	4.666.334.911,00	-33.156.506,00
2004	-7.566.957.251,00	5.605.066.569,00	-1.961.890.682,00
2005	-10.186.920.958,00	6.335.057.799,00	-3.851.863.159,00
2006	-11.749.353.709,00	8.140.931.985,00	-3.608.421.724,00
2007	-14.522.967.642,00	10.497.873.731,00	-4.025.093.911,00
2008	-17.687.209.574,00	13.272.349.542,00	-4.414.860.032,00
2009	-11.819.223.780,00	11.379.415.137,00	-439.808.643,00
2010	-17.948.807.613,00	14.432.978.465,00	-3.515.829.148,00
2011	-22.181.021.351,00	17.317.098.646,00	-4.863.922.705,00

*Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos del INDEC <https://www.indec.gob.ar>, fecha de consulta: 31/08/2016.



*Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos del INDEC <https://www.indec.gob.ar>, fecha de consulta: 31/08/2016.

Como resultado de lo anterior, la evolución de la balanza comercial argentina con Brasil se caracterizó en estos años por un marcado déficit desde el 2003, que se fue incrementando, y que sufrió en 2008 (año de la crisis financiera internacional), 2010 y 2011 sus puntos más críticos. Sólo en el 2006 y 2009 demostró una leve recuperación, mucho más pronunciada en este último año, para luego declinar enormemente (ver gráfico 2).



*Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos del INDEC <https://www.indec.gob.ar>, fecha de consulta: 31/08/2016.

En el período de análisis, el primer gran destino de las exportaciones argentinas fue el mercado brasileño, siendo que “en 2000, Brasil representó 26% del total de lo vendido por Argentina, y en 2011, 21%” (Miranda, 2014: 52). De ese porcentaje, casi el 70% fueron manufacturas de origen industrial, coronando una dependencia comercial que “se basó principalmente en que casi la mitad de las manufacturas de origen industrial vendidas por Argentina al mundo tuvo como rumbo el mercado del país vecino” (Miranda, 2014: 52), a lo que se sumó que ese mismo año, 2011, Brasil fue también el segundo destino de manufacturas de origen agropecuario. Por otra parte, si bien a partir del 2003 la compra de productos brasileños fue disminuyendo - del 34 % de las importaciones totales en 2003 al 30% en 2011-, el crecimiento acumulado entre ambos años llegó a superar el 360%. “Lo cardinal estuvo en que Brasil fue el primer proveedor en bienes de capital, bienes intermedios, piezas y accesorios de bienes de capital y automóviles, y el segundo abastecedor en bienes de consumo” (Miranda, 2014: 53, 54).

La importancia del mercado argentino no fue tan relevante para Brasil como lo fue el mercado brasileño para nuestro país, ya que aunque la Argentina fue el tercer destino de las exportaciones brasileñas, “su participación en 2011 – por ejemplo – sólo alcanzó el 7.5% del total de lo vendido por Brasil al mundo” (Miranda, 2014: 54).

Otros factores económicos a considerar en el vínculo bilateral se relacionan con las inversiones y el financiamiento. En cuanto a las primeras, “de acuerdo al relevamiento realizado por el Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento de 136 inversiones realizadas por capitales brasileños en América del Sur entre 2007 y 2011, el 41% fueron hechas en la Argentina” (Actis, 2015: 32), mientras que en cuanto al segundo factor, “a partir del año 2005, los préstamos del BNDES para obras en la Argentina crecieron exponencialmente hasta superar los 800 US\$ millones en 2011” (Actis, 2015: 32). Sin embargo, es menester recordar que la mayoría de las inversiones se debieron a adquisiciones de empresas argentinas por parte de capitales brasileños, y no se tradujeron en la creación de nuevas capacidades productivas.

Estos datos económicos, y sobre todo los comerciales, nos permiten comprobar que la equidad en la relación comercial no existió durante el período analizado, y brindan el contexto para entender las medidas defensivas que implementó la Argentina y sus reclamos permanentes por una integración más profunda.

En el año 2003, tanto en la Cumbre de Brasilia como en la Cumbre de Buenos Aires, Argentina y Brasil coincidieron en fortalecer el bloque regional y rechazar el ALCA. A la luz de los acontecimientos posteriores, se puede afirmar que el interés de Brasil estaba puesto con mayor énfasis en este segundo objetivo, mientras que el argentino no dejó de estar ligado al MERCOSUR, pues si bien el proceso de integración tuvo un valor económico-comercial, fue visto en términos estratégicos, como plataforma de inserción internacional y como espacio ampliado para lograr la reindustrialización del país y el desarrollo nacional.

En las Cumbres de Presidentes del MERCOSUR en Asunción (junio 2003) y Puerto Iguazú (julio 2004), Kirchner y Lula Da Silva manifestaron la voluntad de institucionalizar y ampliar el bloque regional: “se promovió la creación de un Parlamento del MERCOSUR, de un instituto monetario –base de una moneda común que en principio sería para el turismo y el comercio exterior -, y se puso en funcionamiento el Tribunal de Controversias, primer órgano supranacional regional. Asimismo, se consiguió la ampliación del bloque con la incorporación, en diferentes velocidades, de Perú, Venezuela, Colombia, Ecuador y México como miembros-asociado” (Colombo, 2004: 161).

Si bien estos hitos inclinan a pensar con optimismo en la relación argentino-brasileña, a partir del año 2004 se empezaron a evidenciar hechos concretos que trajeron a la política exterior la desilusión previamente mencionada. Precisamente en diciembre de ese año, durante la Cumbre de presidentes del MERCOSUR en Ouro Preto, Néstor Kirchner declaró su disconformidad con la falta de resultados y exhortó a desempolvar el Tratado que le dio origen al proceso regional: “Ahora tenemos que avanzar en políticas productivas e industriales comunes, que aseguren el compromiso inicial del proyecto, que era el desarrollo intraindustrial, el del equilibrio de los procesos de inversión, el de los avances tecnológicos conjuntos (...) Hay que rescatar el Tratado de Asunción de entre los papeles del archivo y ponerlo en plena vigencia. No servirá avanzar en otras cuestiones institucionales si la base misma del Acuerdo no es revalorizada como se debe” (Kirchner, Cumbre del MERCOSUR en Ouro Preto, 17 Diciembre 2004).

Este discurso presidencial se pronunció en el marco de las disputas comerciales que se acentuaron con Brasil, ya que sectores a ambos lados de la frontera, de la industria textil, de electrodomésticos, de calzados y de automóviles estaban en conflicto por la avanzada del lado brasileño sobre el argentino. En búsqueda de una solución y desde un enfoque estructural, en septiembre de 2004 el Ministro de Economía Roberto Lavagna presentó a sus pares brasileños una propuesta que constaba de tres acciones principales: acordar un reparto equitativo de la IED que ingresaba al bloque, articular variables macroeconómicas y medidas de salvaguardia. El objetivo principal era justamente reactivar el compromiso inicial del MERCOSUR y avanzar hacia la integración productiva. “Era la primera vez en todo el período que Argentina trascendía los lamentos y ofrecía un planteo concreto de reformulación estructural de la relación con Brasil, plasmando una oportunidad inigualable para poner en práctica las pautas de desarrollo industrial conjunto sostenidas con tesón por Jaguaribe y recogidas en la definición de alianza estratégica (...)” (Schtreml, 2009: 78).

La discusión de la propuesta argentina se dilató de manera sistemática por Brasil, que brindó soluciones superficiales. “Brasilia destacaba el crecimiento de la inversión brasileña en Argentina (...), dato que no satisfacía plenamente a Buenos Aires por reflejar más la adquisición de activos preexistentes que la creación de nuevas capacidades productivas. Por otro lado, estas inversiones consolidaban la extranjerización de nuevas capacidades

productivas. (...) El BNDES habilitó líneas de crédito para firmas brasileñas que importaran bienes de capital, equipos y piezas de países del MERCOSUR, y anunció la apertura de su primera oficina en el exterior, en Buenos Aires” (Schtremel, 2009: 78). Así, un enfoque más pragmático fue permeando el abordaje de las relaciones bilaterales, lo que finalmente resultó en la firma del Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC) en el año 2006, de la cual Uruguay y Paraguay decidieron no participar. Por medio de este acuerdo, los países firmantes se encontraban habilitados a restringir las importaciones si consideraban que estaban siendo afectados por las exportaciones del vecino. De esta forma, se impuso una solución coyuntural a un problema estructural como lo es el de las asimetrías existentes entre ambos Estados.

En junio de 2005, durante la Cumbre del MERCOSUR celebrada en Asunción, se puso en marcha el Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM), que buscaba subsanar algunas asimetrías. Sin embargo, “como en definitiva Argentina habría de recibir menos dinero que el que aportaba, claramente el FOCEM no se orienta a establecer una mayor equidad entre Brasil y sus otros tres socios del MERCOSUR, sino que apunta a una mayor nivelación entre las dos economías menores (...) y las dos mayores del bloque” (Schtremel, 2009:80).

Durante la Cumbre de San Juan en 2010, se redactó el Código Aduanero del MERCOSUR, “con el objetivo de eliminar la multiplicidad del cobro del arancel externo común para las mercaderías que circulen dentro del territorio ampliado” (Gentile, 2012:3) y se acordó la redistribución de las rentas aduaneras hacia los países de destino de los productos. A pesar de estos aparentes avances en la integración, en la misma ocasión hubo retrocesos ya que también se resolvió que cada país pudiera fijar, de manera autónoma, retenciones o impuestos a la exportación.

En el 2008 Brasil y Argentina firmaron un nuevo acuerdo para el sector automotor, mediante el cual se establecía un margen favorable a nuestro país para exportar automóviles y autopartes a su socio⁹. Esta ventaja permanecería por seis años, luego de lo cual habría libre comercio automotor. Sin embargo, en mayo de 2011 Brasilia trabó el ingreso de estas

⁹ “El nuevo convenio modifica el llamado flex (coeficiente de intercambio compensado) de la Argentina, pero mantiene el de Brasil. Según el acuerdo (...) la Argentina podrá exportar autos y piezas por hasta 2,5 US\$ por cada dólar que importe de Brasil, que a su vez podrá vender aquí hasta US\$ 1,95 por cada dólar que compre, tal como rige ahora para ambos países” (Mathus Ruiz, 2008: 4).

exportaciones “como respuesta a las barreras comerciales que viene imponiendo Argentina a los productos brasileños, ya que en un intento por proteger la industria argentina, en los últimos años el gobierno aumentó de manera considerable el número de productos incluidos en las licencias no automáticas de importación” (Gentile, 2012: 4).

Estos hechos demuestran que “a pesar de la existencia de una retórica extendida que apela a la construcción de una sociedad estratégica, las relaciones económicas bilaterales se han administrado en respuesta a demandas de corto plazo y, del lado argentino, han estado dominadas por una agenda esencialmente defensiva” (Bouzas y Kosacoff, 2010).

La dimensión de la integración económico-comercial, que en una alianza estratégica debería caracterizarse por la equidad, por la supresión de las barreras comerciales, y por la armonización de políticas macroeconómicas, en el caso de Argentina y Brasil permaneció incompleta y permeada por una variedad de asimetrías: diferencias de tamaño, dada la mayor dimensión del mercado brasileño; de participación en el mercado, pues la relevancia de nuestro país como mercado de origen y de destino del comercio exterior brasileño fue significativamente menor que la relevancia del mercado brasileño para el comercio nacional; asimetrías en los patrones de especialización; y finalmente, asimetrías regulatorias en el campo macroeconómico pero fundamentalmente en el ámbito de las políticas productivas. Estas últimas “han sido crecientes y muestran sólidas dinámicas de path dependence (...). Han determinado, a su vez, una dinámica de crecimiento de las asimetrías estáticas” (Bouzas y Kosacoff, 2010).

Estas diferencias a nivel económico, sumadas a la preocupación por el “balance de capacidades relativas” (Bouzas y Kosacoff, 2010) fueron factores claves en las percepciones de la Argentina sobre Brasil, que claramente afectaron la toma de decisiones y las acciones de política exterior hacia el país vecino. Durante todo el período analizado, la Argentina actuó de manera defensiva, implementando políticas restrictivas en materia comercial, y buscando alianzas y acuerdos con otros países. El costo de la dependencia económica con el país vecino fue político, pues “en el diseño integracionista, Argentina se encolumnó detrás de las iniciativas brasileñas tendientes a regionalizar políticamente al subcontinente. La resistencia al proyecto sudamericano de Brasil fue efímera por una cuestión básica de relaciones de poder” (Miranda, 2014: 56).

Así, “desde la propuesta de Lavagna en 2004, se produjeron avances y retrocesos, idas y vueltas, sin alcanzar los resultados esperados. Argentina apostó a la profundización y consolidación del MERCOSUR, con la intención de configurar una “esfera de cooperación” desde dicho marco, sin embargo y en contraste, el dato saliente de la política regional durante el período 2004-2008 fue la configuración sudamericana del liderazgo de Brasil” (Creus, 2014: 69).

La concertación político-diplomática

Como se dijo previamente, la concertación político-diplomática es una segunda dimensión de la alianza estratégica. Por ella se entiende la actuación conjunta entre dos o más países a nivel diplomático y con fines por lo general políticos. Por medio de ella se busca aunar esfuerzos y sumar poder de negociación frente a otros Estados.

Desde el 2001 nuestro país implementó una estrategia de bandwagoning, que se impulsó con mayor fuerza entre el 2003 y el 2004, pero que no se abandonó nunca completamente. La misma “consistía básicamente en acompañar a Brasil y buscar contemporizar posiciones, que desde la debilidad argentina serían difíciles de sostener individualmente” (Creus, 2014: 65). Dicha estrategia se practicó en diversos planos, y dejó en evidencia el liderazgo brasileño de la agenda.

En primer lugar, en cuanto a la deuda externa, tema que va a dominar la agenda durante los primeros años posteriores a la crisis del 2001, la Argentina contó con el apoyo brasileño, pero no logró coordinar una posición común para el tratamiento de la misma. Por un lado, “en los momentos más complicados, inmediatamente posteriores a la crisis de 2001, Brasil apoyó a Argentina con el problema de la deuda demandando en diferentes ámbitos diplomáticos un trato más contemplativo que el que exigían los sectores más duros de la burocracia de los organismos multilaterales de crédito. (...) En términos generales, Brasil – entre otras cosas por temor al efecto contagio – fue favorable a la solución del endeudamiento argentino y mediante su apoyo diplomático dotó de mayor legitimidad y credibilidad a las demandas de Buenos Aires” (Creus, 2014: 66). Por otro lado, y a pesar

del Consenso de Buenos Aires¹⁰, este apoyo no se tradujo en una concertación de posiciones comunes para negociar con el Fondo Monetario Internacional. Si bien desde la capital argentina hubo algunos intentos, éstos no prosperaron. “Argentina pretendía limitar las exigencias del FMI en materia de superávit fiscal, en consonancia con su política de priorizar el crecimiento como variable para salir de la crisis. Brasil por su parte, bajo una dinámica distinta de relacionamiento con el Fondo, producto también de una realidad de deuda diferente y en línea con una política de “metas de inflación”, no se comprometió con la causa argentina en este tópico” (Creus, 2014: 68).

Siguiendo en el ámbito económico-comercial, en la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Cancún en septiembre del 2003, Argentina reemplazó al grupo Cairns por el G-20, impulsado por Brasil, India y China; y en noviembre, en la Reunión Ministerial del ALCA, celebrada en Miami, nuestro país apoyó la iniciativa brasileña sobre las modalidades para negociar la integración continental, abandonando la indefinición de años anteriores. Ambas ocasiones representaron cambios en la posición argentina, virando hacia posturas de acompañamiento al país vecino.

Si bien cuando se creó el G20 las posiciones de nuestro país y Brasil eran coincidentes en los temas debatidos en el marco de la Ronda Doha (el objetivo principal era presionar para que Estados Unidos y la Unión Europea eliminaran los subsidios agrícolas), en 2008 nuevas señales de dificultades para coordinar posiciones fueron evidentes. “El gobierno brasileño, para evitar el fracaso de la Ronda y destrabar las negociaciones, buscó aparecer como puente para el acuerdo y cedió a la propuesta del Director General de la OMC, Pascal Lamy, aceptando reducir la protección sobre sectores industriales. Esta medida, inaceptable para Argentina, evidenció la falta de unidad de criterio de países miembros del MERCOSUR frente a una cuestión clave” (Cortés y Creus, 2010: 390). Así, fue palpable la prioridad que le otorgaba el gobierno brasileño a su propio interés nacional –ocupar un rol más activo y protagónico en la arena internacional- sobre la supuesta alianza estratégica con la Argentina.

¹⁰ El Consenso de Buenos Aires fue firmado por Argentina y Brasil el 16 de Octubre de 2003. El mismo “subrayó la presencia de principios compartidos en cuanto a la renegociación de las desmesuradas deudas externas de ambos países, lo que representó un apreciable sostén para la posición argentina en sus negociaciones para salir del default” (Schtremler, 2009: 93).

En el ámbito político-diplomático, también hubo discrepancias y concordancias. La diplomacia argentina fue acercándose a posiciones brasileñas no desde un rol cooperador, sino como escolta. Varios son los ejemplos que pueden esclarecer lo antedicho. Para empezar, respecto al accionar de Estados Unidos en Irak, “la Argentina de Kirchner comenzó a tener una postura más crítica (...), acercándose a la diplomacia de Brasil, opositora desde un principio – aunque manteniendo moderación” (Cortés y Creus, 2010: 366).

Este accionar no sólo representó el acompañamiento argentino a la diplomacia de Brasilia, sino también un esfuerzo por diferenciar la gestión actual respecto de la administración menemista. Otro caso que ejemplifica ambas cuestiones, se relaciona con el conflicto colombiano. En Estados Unidos existía una tendencia al interior del gobierno de Bill Clinton que planteaba, frente a la guerrilla y el narcotráfico, la necesidad de una intervención multinacional. En este marco, el Presidente Carlos Menem llegó incluso a ofrecer tropas para intervenir el país, mientras que durante la gestión Kirchnerista, la Argentina, en línea con Brasil, rechazó cualquier presencia externa en el conflicto. De esta manera, la diplomacia argentina rescató en este período el principio de no intervención, tradicional de nuestra política exterior.

Siguiendo en el espacio regional, Haití representó un caso más en el que Argentina y Brasil realizaron acciones conjuntas, pero en donde implícitamente se reconoció el liderazgo brasileño. En el nuevo milenio, y ante una nueva crisis suscitada en la isla, el estado argentino participó de la Fuerza de Paz enviando efectivos, fuerza liderada militarmente por Brasil.

En Bolivia, frente a la denominada “guerra del gas”¹¹, nuestro país tuvo dos respuestas diferentes. “Prácticamente de una visión apoyada en la estructura gubernamental y en la cooperación con Brasil, se pasó a una visión basada en la creencia individual y única del

¹¹ La guerra del gas en Bolivia inició con la propuesta del consorcio Pacific LNG que buscaba exportar, a través de puertos chilenos, producción gasífera a Estados Unidos y México. En el 2005, a la cuestión gasífera, resucitada por la ley de hidrocarburos preparada por Carlos Mesa, se le sumaron otros factores como la insatisfacción de las organizaciones indígenas, la extrema pobreza y las discordias interdepartamentales. En ambos momentos, la crisis desembocó en la renuncia del presidente de turno.

presidente” (Miranda, 2009: 12). Este cambio y falta de consistencia en nuestra política exterior es un síntoma de la ausencia de sustento teórico de la misma.

En octubre de 2003, cuando Gonzalo Sánchez de Lozada debió renunciar a la presidencia de Bolivia frente al descontento social, la oposición política y la protesta sindical que lo deslegitimaron, Argentina y Brasil actuaron coordinadamente enviando como observadores a Eduardo Sguiglia y Marco Aurelio García, para garantizar el traspaso democrático del gobierno y la salida institucional del conflicto. Ambos estaban interesados en la estabilidad regional, que podía ser afectada por la inestabilidad de Bolivia.

En marzo de 2005, ante una nueva crisis en este país en la que la cuestión gasífera volvió a ser el eje de las disputas, nuestro país tomó dos caminos diferentes. Por un lado, respaldó la institucionalidad boliviana junto a Brasil y con colaboración de Uruguay a través de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Por otro, se enviaron señales contrarias al creer conveniente el entendimiento con Morales por medio del envío de Isaac Rudnik como observador, gesto leído desde La Paz como vinculación de un gobierno extranjero con la oposición política al presidente Mesa. Mientras el enviado brasileño fue aceptado como observador por el gobierno boliviano, el enviado argentino fue rechazado como tal.

Estas acciones generaron el descrédito de las gestiones del canciller Rafael Bielsa en las sesiones ordinarias de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en Florida, pues al mismo tiempo se buscaba rechazar la posición de Estados Unidos de facultar al organismo para intervenir en países de la región con crisis institucionales.

Posteriormente, y en el marco de la renuncia de Mesa, Buenos Aires designó un nuevo observador para participar como tal en una misión de Naciones Unidas, en la que también participó el enviado brasileño. De esta manera, “la Argentina ponía su participación diplomática en el conflicto boliviano dentro de la lógica de las relaciones entre Estados, que justamente era lo que correspondía” (Miranda, 2009: 11).

En abril de 2005 una nueva oportunidad para concertar posiciones apareció en el escenario regional cuando el Congreso de Ecuador destituyó de manera confusa, “por abandono”, al presidente Lucio Gutiérrez. Frente a estas circunstancias, Brasil demostró rápida iniciativa diplomática al ofrecer refugio al mismo, lograr el salvoconducto y otorgarle asilo político.

Sin embargo, estas acciones fueron realizadas de manera unilateral, sin consultar con otros países de la región, Argentina incluida. Nuestro país acompañó la postura de México y Chile, que plantearon el tratamiento de los sucesos en la OEA, pero mientras el país azteca y Santiago no insistieron en profundizar el involucramiento del organismo en el conflicto, Buenos Aires se cerró a esta posibilidad, tratando de presionar a la organización a través de una posición común de los países del Grupo Río para aplicar la Carta Democrática. Estos intentos no prosperaron por dos motivos que no se tuvieron en consideración: no estaba claro si Gutiérrez había solicitado la participación de la OEA, y la aplicación de la cláusula democrática y el principio de no injerencia en los asuntos internos no estaba compatibilizada.

En agosto de 2009, frente al inminente acuerdo militar entre Estados Unidos y Colombia, Brasil y Argentina contemporizaron posiciones en la reunión extraordinaria de UNASUR que se celebró en Bariloche para discutir la posibilidad de la existencia de bases norteamericanas en suelo sudamericano, moderando el discurso chavista y promoviendo el diálogo entre los países de la región.

Los conflictos en la región fueron evidencia de que “la sobreconcentración de las decisiones externas en el poder presidencial y la elección de opciones diplomáticas inadecuadas, desconectadas de factores burocráticos, institucionales y de política democrática, le restaron expectativas de poder a la Argentina como actor internacional” (Miranda, 2009: 17). El espacio secundario que ocupó nuestro país en su participación en conflictos intraestatales regionales fue contracara del liderazgo y la iniciativa brasileña. Si la alianza estratégica se hubiera aplicado en todo su potencial, los intentos de concertación habrían sido más tangibles e implementados en un marco de igualdad.

Finalmente, otro elemento no menos importante en el análisis de la dimensión de concertación político-diplomática es la posición de cada país frente a la reforma de las estructuras de poder internacional. Un espacio de divergencias se desarrolló –y se mantienen así en la actualidad- en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: Mientras Brasil se autoproclama candidato natural a ocupar un asiento permanente, la Argentina se opone a incrementar el número de miembros permanentes y al contrario, propicia aumentar la cantidad de miembros no permanentes. Es interesante destacar que a pesar de estas

discrepancias, basadas en intereses nacionales diferentes, ambos países llegaron a compartir las bancas. Así, en la Cumbre del MERCOSUR en Montevideo, el presidente Da Silva invitó a Kirchner a designar a un diplomático argentino para acompañar a la delegación brasileña que ocuparía una banca no permanente en enero de 2004, “inaugurando un mecanismo de concertación totalmente original” (Schtreml, 2009: 94)¹².

En cuanto a la Arquitectura Financiera Internacional, tanto Brasil como Argentina fueron y son partidarios de reformar las estructuras de poder del FMI y del Banco Mundial. En este sentido, apoyan la propuesta de incrementar la representación de los países en desarrollo al interior de estos organismos, y utilizar un criterio geográfico para el nombramiento de los jefes y/o secretarios generales. En el G-20 financiero, nuestro país ha defendido básicamente cuatro puntos: “la reforma del FMI, la regulación del sistema financiero internacional, la lucha contra los paraísos fiscales y la capitalización del BID (...). En líneas generales, las posiciones y las demandas argentinas son coincidentes con las de Brasil, aunque sí cabe destacar ciertas diferencias en cuanto al estilo diplomático y discursivo” (Cortés y Creus, 2010: 389).

La cooperación multidimensional

La última dimensión en la que debemos analizar la práctica de la alianza estratégica argentino-brasileña es la cooperación multidimensional, que “establece que el entendimiento argentino-brasileño puede constituirse en el eje y catalizador del proceso integracionista del MERCOSUR y del área de libre comercio y cooperación sudamericana. (...) La alianza bilateral podría ser considerada como la “zona núcleo” de un proceso de cooperación regional multidimensional, centrado en el afianzamiento de un ambiente de paz, seguridad, democracia y coordinación de políticas” (Schtreml, 2009: 101). La principal característica de esta dimensión es, entonces, la gradualidad.

A nivel bilateral, ambos países firmaron acuerdos de variado contenido. Si exploramos la biblioteca digital de tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación, y se filtra la búsqueda por tipo de tratado (bilaterales con países), contraparte (Brasil) y

¹² En el año 2006 se intentó replicar esta modalidad, pero Estados Unidos, en calidad de país huésped de la sede de la ONU, negó la habilitación correspondiente.

fecha (desde que asumió Néstor Kirchner el 25/5/2003 hasta que finalizó el primer mandato de Cristina Fernández el 10/12/2011) el resultado arroja 113 tratados firmados entre Brasil y Argentina, ya sea que estén en vigor o no. De los mismos, sobresalen en cantidad aquellos referidos a capacitación (11 tratados); comercio (8); comisión mixta (7); comunicaciones (6); cooperación (36); cooperación técnica (19); cultura, ciencia y técnica (19); defensa (6); derechos humanos (6); desarrollo (8); economía (5); educación (7); empresas (5); energía (15); energía nuclear (11); fronteras (9); integración varios (8); intercambio de expertos (6); interinstitucionales (32); MERCOSUR (8); recursos hídricos (9); salud (7); tecnología (9); tratados (11). Hay que tener en cuenta que los tratados así filtrados pueden corresponder a varias categorías al mismo tiempo, pero de esta manera se obtiene un panorama general de los ámbitos en los que se desarrolló mayor interés¹³.

A continuación, se destacan algunos de los acuerdos firmados:

- A. Cooperación en seguridad: Memorándum de entendimiento entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil para el establecimiento de un mecanismo permanente de intercambio de información sobre la circulación y tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (Buenos Aires, 16 de Octubre de 2003); Acuerdo marco sobre cooperación en el ámbito de la defensa entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil (Puerto Iguazú, República Argentina , 30 de Noviembre de 2005).
- B. Cooperación en comunicaciones: Acuerdo entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la República Argentina y el Ministerio de Comunicaciones de la República Federativa del Brasil sobre cooperación en el área de televisión terrestre digital (Puerto Iguazú, 30 de Noviembre de 2005); Plan de acción conjunta entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República Federativa del Brasil para avanzar en la cooperación bilateral en el área de masificación del acceso a internet de banda ancha (2011-2015) (Buenos Aires, 31 de Enero de 2011).
- C. Cooperación energética: Acuerdo de entendimiento entre la República Federativa del Brasil y la República Argentina en materia energética para el período transitorio

¹³ Información disponible en <http://tratados.mrecic.gov.ar>, fecha de consulta: 26/08/2016.

(Montevideo, 09 de Diciembre de 2005); Acuerdo de cooperación entre Comisión Nacional de Energía Atómica de la República Argentina y la Comisión Nacional de Energía Nuclear de la República Federativa del Brasil sobre el proyecto de nuevo reactor de investigación multipropósito (Buenos Aires, 31 de Enero de 2011); Memorando de entendimiento entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República Federativa del Brasil sobre la cooperación en el área de bioenergía, incluyendo los biocombustibles (Buenos Aires, 31 de Enero de 2011).

- D. Cooperación consular y diplomática: Acuerdo por canje de notas sobre simplificación de legalizaciones en documentos públicos entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil (Buenos Aires, 16 de Octubre de 2003).
- E. Cooperación social: Acuerdo por canje de notas complementario al "acuerdo de cooperación entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República Federativa del Brasil para la prevención del uso indebido y el combate contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas", suscripto en Buenos Aires el 26 de mayo de 1993, sobre cooperación en el campo de la reducción de la demanda de estupefacientes en los municipios fronterizos (Brasilia, 05 de Mayo de 2004); Convenio de cooperación en materia de deportes entre la Secretaría de Deporte de la República Argentina y el Ministerio de Deportes de la República Federativa del Brasil (Puerto Iguazú, República Argentina, 30 de Noviembre de 2005); Protocolo de intención entre el Ministerio de Salud y Ambiente de la República Argentina y el Ministerio de Salud de la República Federativa del Brasil sobre cooperación en el área de salud y medicamentos (Buenos Aires, 22 de Agosto de 2005).
- F. Cooperación cultural, científica y tecnológica: Programa de cooperación cultural entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil para los años 2004-2007 (Buenos Aires, 12 de Diciembre de 2003); Protocolo para la creación del Centro Argentino-Brasileño de Nanotecnología (CABN) entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil (Puerto Iguazú, República Argentina, 30 de Noviembre de 2005); Memorándum de entendimiento entre el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la República Argentina y el

Ministerio de Ciencia y Tecnología de la República Federativa del Brasil para cooperación en ciencia, tecnología e innovación en luz síncrotron (Buenos Aires, 31 de Enero de 2011).

Por otra parte, en la página de Información Legislativa y Documental del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, entre los tratados internacionales aprobados por el Poder Legislativo sólo aparecen, en lo que a relaciones bilaterales con Brasil se refiere, cuatro tratados: el Acuerdo de Cooperación entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil relativo a Cooperación entre sus Autoridades de Defensa de la Competencia en la aplicación de sus Leyes de Competencia, suscripto en Buenos Aires el 16 de octubre de 2003, y aprobado el 11 de agosto de 2010 (Ley n° 26.622); el Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas, suscripto en Puerto Iguazú el 30 de Noviembre de 2005 y aprobado el 14 de octubre de 2009 (Ley n° 26.523); el Reglamento de la Comisión Binacional Argentino-Brasileña para la facilitación de la construcción y operación de nuevos pasos viales sobre el Río Uruguay, suscripto en Puerto Iguazú el 30 de noviembre de 2005 y aprobado el 20 de agosto de 2008 (Ley n° 26.407); y finalmente, el Acuerdo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil para la concesión de la residencia permanente a titulares de residencias transitorias o temporarias, suscripto en Puerto Iguazú el 30 de noviembre de 2005 y aprobado el 11 de abril de 2007¹⁴ (Ley n° 26.240).

Respecto a la cooperación argentino-brasileña en el MERCOSUR, durante este período se incorporaron variadas temáticas, sociales, políticas y culturales, pero el bloque permaneció siendo, como se conoce, una zona de libre comercio incompleta y una unión aduanera imperfecta. Tal como explica Schtremel (2009: 104), las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Decisiones del Consejo del Mercado Común, en su mayoría de contenido técnico, demuestran “numerosas pautas de cooperación intrabloque [y que] hubo un amplio acuerdo entre Argentina y Brasil con respecto a extender la cooperación intrazona a muy variados aspectos, incluso los de seguridad (tras el impacto del 11-S) y democracia (concretamente, en materia de Estado de Derecho y derechos humanos). No obstante, es necesario recordar que, más allá de su aprobación por los órganos competentes, en general

¹⁴ Información disponible en <http://www.infoleg.gob.ar>, fecha de consulta: 27/08/2016.

la aplicación de las Decisiones y Resoluciones está supeditada a su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los cuatro Estados Parte, procedimiento caracterizado por su lentitud y asincronía”.

En materia institucional, tema que le interesa fundamentalmente a nuestro país, hubo algunos avances, como la creación de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR en 2003, y la constitución del Parlasur en 2005. Sin embargo, estos órganos no poseen gran capacidad de actuación, y las decisiones importantes recaen siempre en la embestidura presidencial. Además, existe gran resiliencia a ceder soberanía nacional, tanto del lado brasileño como del argentino.

Como se explicó anteriormente, el bloque revistió importancia diferente para Argentina y para Brasil. Mientras nuestro país levantaba la bandera de su ampliación y profundización, y lo consideraba como su plataforma de inserción internacional, Brasil se encontraba inmerso en su proyecto de construcción de poder propio, buscando constituirse como un jugador global en la arena internacional. “Por un lado, Brasil sostiene que el MERCOSUR es el punto de partida de su política exterior. Por otro lado, sin embargo, Brasil se percibe ocupando un lugar en el mundo donde el MERCOSUR es apenas un escalón más y por lo tanto busca ampliar la integración regional hacia toda América del Sur de modo de consolidar su liderazgo regional para luego proyectarse internacionalmente. De este modo, Brasil articula una identidad sudamericana con una identidad más globalista que se refleja en su relación con Sudáfrica, China, India y Rusia” (Merke, 2008). De esta manera, el MERCOSUR le resultaba meramente un medio para su despegue, mientras que nuestro país colocaba demasiadas expectativas en el mecanismo de integración.

En el año 2004, un nuevo impulso a la integración regional nació de la mano brasileña. El 8 de diciembre, en Cuzco, se llevó a cabo la III Reunión de Presidentes de América del Sur que dio origen, mediante la declaración del nombre homónimo de la ciudad anfitriona, a la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Dicha entidad retomó los tres pilares definidos cuatro años antes, durante la I Cumbre en Brasilia: “cooperación y concertación política y diplomática; convergencia entre el MERCOSUR, la CAN y Chile en un área de libre comercio –proceso al que se asociarían Surinam y Guyana-; e integración física, energética y de comunicaciones en torno al proyecto IIRSA” (Schtreml, 2009: 117).

Frente a esta nueva iniciativa regional liderada por Brasil, nuestro país mostró resistencia a través de la ausencia del presidente Néstor Kirchner en Cuzco, quien adujo “una inverosímil prescripción médica” (Schtremel, 2009: 119). Si por un lado no quedaba claro el alcance de este bloque, y su convivencia con el MERCOSUR (se pensaba que podía ir en detrimento del mismo), tampoco se aceptaba la posición relegada de la Argentina ni el puesto que deseaba asumir Brasilia en esta nueva unión. “El gobierno argentino incuestionablemente compartía el interés en la expansión de las oportunidades comerciales en el subcontinente, pero (...) la cancillería platina sabía que tenía muchas más chances de hacerse oír en un club cuatripartito que en un foro de doce países orbitando en torno a Brasil. En definitiva, Buenos Aires procuraba ocupar un sitio distinguido dentro de la política exterior brasileña, y se consideraba con derecho a ello” (Schtremel, 2009: 119).

De esta manera, la integración progresiva de Jaguaribe no tuvo éxito en este nuevo proceso: la relación bilateral argentino brasileña no se constituyó en la base de la Comunidad Sudamericana de Naciones, y tampoco el MERCOSUR pues los socios más pequeños – Uruguay y Paraguay- tampoco estuvieron presentes en Cuzco. En contrapartida, poco después de esta Cumbre, Ecuador, Venezuela (país que firmó con Brasil una alianza estratégica en febrero de 2005) y Colombia fueron asociados al MERCOSUR, y los Estados Partes de este bloque asociados a la CAN.

La resistencia argentina al liderazgo brasileño siguió manifestándose en los acontecimientos posteriores a la creación de la CSN. Así, en mayo de 2005, en la Cumbre ASPA (América del Sur-Países Árabes) desarrollada en Brasilia, nuestro presidente se retiró un día antes de la clausura y “concurrió prácticamente al sólo efecto de participar en la creación del mecanismo de cooperación energética bautizado “Petrosur”, entre las compañías petroleras estatales de Brasil, Argentina, Uruguay y Venezuela” (Schtremel, 2009: 121). En septiembre de ese mismo año, se llevó a cabo la I Cumbre de la CSN, y Néstor Kirchner volvió a la Argentina antes de la apertura oficial.

Esta postura puede compararse con la que sostuvo la Argentina frente a la creación de la Unión Sudamericana de Naciones en 2008, sucesora de la CSN, iniciativa brasileña que nuestro país acompañó, “pasando de una actitud de resistencia a otra que se puede definir como de resignación. La cancillería argentina (...) incluso manifestó su apoyo con respecto

a la propuesta –también brasileña- de crear en el marco de la UNASUR un Consejo de Defensa Sudamericano” (Cortés y Creus, 2010: 383).

Esta institución fue finalmente establecida en diciembre de 2008 por los países de la UNASUR en la Reunión Extraordinaria de Jefes y Jefas de Estado que tuvo lugar en Salvador de Bahía, Brasil. “Es un foro político de diálogo, y no una alianza militar, creado con el objeto de ratificar una línea de compromiso institucional más complejo de la defensa regional. El mismo pretende crear una identidad en defensa entre los distintos Estados de América del Sur y, a su vez, convertir la región en una zona de paz” (Carlino y otros, 2009: 108). En este sentido, puede ser entendida desde la perspectiva de la “seguridad cooperativa”, que “apunta a resaltar el carácter voluntario de los estados a someterse a un proceso de cooperación a fin de prevenir conflictos intrarregionales” (Carlino y otros, 2009: 107) y cuyo mecanismo principal es el establecimiento de medidas de confianza mutua.

De esta manera, puede observarse aquí la “cultura kantiana” destacada por Wendt, una cultura de amistad que implica dos cuestiones: primeramente, el compromiso mutuo de los Estados a resolver sus conflictos sin el uso o la amenaza del uso de la fuerza, es decir, solución pacífica de las controversias; y en segundo lugar, la idea de que “la seguridad de cada uno es percibida como responsabilidad de todos” (Wendt, 1992: 135). Además de la pertenencia de Argentina y Brasil al CDS, también constituyen pruebas de este “sistema de seguridad cooperativo” la participación de Argentina y Brasil en la OEA y los acuerdos firmados por ambos en la década de los ’80 como primeros pasos hacia una transformación de la relación bilateral¹⁵.

Respecto a la Organización de Estados Americanos, la solución pacífica de las controversias está comprendida en el capítulo V de su Carta. Allí, el artículo 24 afirma que “las controversias internacionales entre los Estados miembros deben ser sometidas a los procedimientos de solución pacífica señalados en esta Carta”, considerando como tales a los que nombra el artículo 25: “la negociación directa, los buenos oficios, la mediación, la

¹⁵ Merece destacarse entre estos acuerdos la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear de 1985, que “marcaría el punto de inicio de una serie de acuerdos políticos”. Considerada el “momento fundacional de la cooperación entre ambos países”, significó “la primera medida de confianza”, “el primer paso de un exitoso proceso de eliminación de las hipótesis de conflicto y el inicio de la construcción de un sólido proceso de integración” entre ambos países (Milanese, 2005: 147).

investigación y conciliación, el procedimiento judicial, el arbitraje y los que especialmente acuerden, en cualquier momento, las Partes”. En cuanto a la seguridad cooperativa, esta es expresamente considerada en el capítulo VI de la Carta, cuyo artículo 28 sostiene que “toda agresión de un Estado contra la integridad o la inviolabilidad del territorio o contra la soberanía o la independencia política de un Estado americano, será considerada como un acto de agresión contra los demás Estados americanos”¹⁶. De esta forma, las dos reglas que los Estados esperan que se cumplan bajo una cultura kantiana aparecen contempladas en el marco de esta organización internacional.

Por su parte, el Consejo de Defensa Sudamericano no se trata de un mecanismo de seguridad colectiva, sino de un sistema de seguridad cooperativa pues se constituye como “un órgano de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa” (Carlino y otros, 2009: 108). En este marco, la Argentina mostró iniciativa al proponer la creación de un Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CSEED) cuyo Estatuto fue aprobado en mayo de 2010, y que estableció su sede en Buenos Aires. “Según lo dispuesto en su Estatuto, el Centro es una instancia de producción de estudios estratégicos con el objetivo de asesorar al CDS, en lo concerniente a la defensa y seguridad internacional” (Carlino y otros, 2009: 110).

Lo relevante y original del CDS es que hasta su creación, la Argentina, Brasil y la región en general se encontraban inscriptos en un sistema de seguridad hemisférico, bajo el liderazgo estadounidense. A partir de esta institución, la defensa se piensa en la unidad sudamericana, que invoca la participación del resto de los países latinoamericanos. Consolidar a Sudamérica como zona de paz y construir una identidad sudamericana en materia de defensa, objetivos principales del Consejo, se presentan como desafíos, pero además, como oportunidades, pues representan espacios de cooperación en los que los países pueden hacer valiosos aportes, y a partir de los cuales se puede fomentar la cooperación en otros espacios.

¹⁶ Carta de la OEA, disponible en <http://www.oas.org>, fecha de consulta: 18/11/2015.

La búsqueda de contrapesos

En el marco de una política exterior que se debatía entre la necesidad y la desilusión (Cortés y Creus, 2010) la Argentina buscó reforzar los lazos con otros países para contrapesar la relación con Brasil. Es así que se intensificaron los vínculos con Venezuela, definidos por el gobierno de Kirchner como pragmáticos, totalizando en tan sólo 5 años 52 tratados bilaterales. Las relaciones parecieron tener “carácter transaccional, ya que al mismo tiempo que se acompañaba a Chávez en el rechazo al ALCA y se apoyaba el ingreso de Venezuela en el MERCOSUR, el gobierno argentino recibía ayuda financiera del gobierno venezolano y acordaba planes de infraestructura energética con ese país” (Llenderozas, 2006). Así, se desarrollaron fundamentalmente en dos dimensiones: la financiera, y la energética.

En primer lugar, en el plano financiero, Venezuela fue un importante comprador de bonos de la deuda argentina: “entre 2005 y 2007 compró títulos públicos argentinos no negociables en el mercado mundial, y lo hizo por 5.100 millones de dólares. Paralelamente auxilió a la empresa láctea Sancor con 135 millones de dólares, bajo el propósito de evitar que pasara a manos de un consorcio internacional” (Miranda, 2011: 31).

En segundo lugar, en materia energética, la República Bolivariana fue considerada un actor estratégico en la región dada sus reservas petroleras. “Argentina importó, entre 2004 y 2009, 5 millones de toneladas de fuel oil, aproximadamente (...) [y] algunos de los tratados firmados por ambos países se refirieron a la realización de planes conjuntos de exploración, producción e industrialización en origen de gas natural” (Miranda, 2011: 31).

En la dimensión comercial, Venezuela se transformó en un nuevo comprador de productos argentinos, incluyendo manufacturas de origen industrial y agropecuario. Al contrario de lo que ocurrió con Brasil, el saldo en la balanza comercial fue superavitario para la Argentina, llegando a ser en 2011 de U\$S 1.843.448.387,00¹⁷.

En el ámbito diplomático, en el año 2005 durante la Cumbre de las Américas en Mar del Plata, el Estado platino acompañó la retórica de Chávez, actitud que se diferenció de la

¹⁷ Cálculo realizado a partir de los datos disponibles en <https://www.indec.gob.ar>, fecha de consulta: 31/08/2016.

pasividad brasileña y que tuvo costos políticos. Además, nuestro país apoyó fuertemente el ingreso de Venezuela al MERCOSUR (algo que se concretó finalmente en el año 2012) porque “entendía que potenciaba al bloque y, al mismo tiempo, descomprimía el poder decisional que a menudo quedaba limitado al tire y afloje entre los socios mayores. También, ese ingreso representaba la posibilidad de que el MERCOSUR minimizara el papel de la CSN, lo cual era una forma indirecta de frenar el liderazgo brasileño” (Miranda, 2011: 30).

Finalmente, otro factor a tener en cuenta en el acercamiento bilateral tuvo que ver con la solidaridad política, y con la utilización del vínculo para enviar un mensaje a Washington y a Brasilia: “la carta Chávez se usa para incomodar al Departamento de Estado (...). Para Brasil el mensaje era que Argentina disponía de otro eje estratégico, Caracas-Buenos Aires, si Brasil no daba señales de pagar el costo de su liderazgo regional” (BRICEÑO RUIZ, 2010: 458). En este marco, Kirchner rechazó en 2007 la función de “contener” al presidente venezolano cuando Estados Unidos buscó aislarlo internacionalmente. Esto no significó una identificación ideológica entre ambos presidentes, y tampoco hubo adhesión a la propuesta del ALBA. Sin embargo, “esta distinción (...) por ejemplo desde distintos sectores norteamericanos, no fue realizada y a Argentina le asignaron el costo político de la asociación con la experiencia venezolana” (Miranda, 2011).

La búsqueda de la Argentina por equilibrar las relaciones con Brasil reforzando el acercamiento a la República Bolivariana puede leerse como “una variante ingenua del realismo geopolítico” (Cortés y Creus, 2010: 376), pues “parecía más una reacción a la desilusión con Brasil que el resultado de un acercamiento pragmático”. Si bien en marzo de 2005, y a instancias de Itamaraty, los tres países acordaron profundizar su integración, “las coincidencias que hubo entre Buenos Aires, Brasilia y Caracas no fueron más que promesas integracionistas que en ningún momento pusieron en riesgo los intereses nacionales de Brasil y Venezuela en cuanto a sus objetivos regionales” (Miranda, 2009: 174).

Según Cortés y Creus (2010), el período de mayor contradicción de la PEA, de mayor inestabilidad en la relación con Brasil y de mayor acercamiento a Venezuela durante la administración de Néstor Kirchner fue entre los años 2005 y 2007, lo que resultó en el

descuido de otras relaciones bilaterales, como con Chile y México, países con los que se profundizaron las distancias luego de lo ocurrido en la Cumbre de Mar del Plata.

Con ambos se intentó relanzar relaciones y “alianzas estratégicas” como se mencionó en los discursos previamente analizados, pero ninguna de las dos opciones logró concretarse. Respecto a México, el reacercamiento vino una vez que Felipe Calderón asumió la presidencia azteca en 2007, pues las relaciones interpersonales entre Kirchner y Fox no fueron buenas, y al buen intercambio comercial entre ambos países no se le sumó un buen entendimiento político. Si bien México apoyó en 2003 a nuestro país en las negociaciones con el FMI para reestructurar la deuda, la Argentina no se sumó al ALCA como pretendía Fox. En el año 2006 ambos países firmaron un Acuerdo de Complementación económica, y en 2007, con el cambio presidencial, Buenos Aires y Ciudad de México sellaron una alianza estratégica que sin embargo no terminó de activarse. A nivel comercial, la Argentina contó con un saldo positivo hasta el 2006, año a partir del cual se registró un déficit en la balanza comercial con este país, llegando a ser en 2011 de U\$S 1.611.878.874,00¹⁸.

Finalmente, en lo que a Chile se refiere, “para nuestro país ha sido una relación especial, estructurada en “cuotas” a través de la regla de los beneficios recíprocos, los cuales estuvieron por encima de los roces diplomáticos” (Miranda, 2011: 35), como el espionaje de militares chilenos en el consulado argentino de Punta Arenas a fines de 2003, el apoyo argentino en 2004 a la reivindicación boliviana de una salida al mar, o la crisis del gas desatada ese mismo año¹⁹.

A pesar de estos obstáculos, las relaciones continuaron fluyendo. La crisis del gas fue quizás el conflicto más delicado, sin embargo “la impotencia energética de ambos países los llevó a optar por privilegiar la integración, y así tendieron a des-gasificar la relación” (Miranda, 2011: 36). En este sentido, hubo cooperación en diversos ámbitos: Chile respaldó a nuestro país en las negociaciones con el FMI y Argentina fue destino principal de las

¹⁸ Cálculo realizado a partir de los datos disponibles en <https://www.indec.gob.ar>, fecha de consulta: 31/08/2016.

¹⁹ La crisis del gas se desató en 2004 a causa de la Resolución 265/04 de la Secretaría de Energía de la Nación que restringió el envío de gas a Chile, sin comunicación previa con este país. A esto se sumó el reclamo boliviano para que la Argentina no enviase a Chile el gas que nos suministraba.

inversiones chilenas; se avanzó en la integración física transfronteriza a través de los Comités de Integración y Frontera; y se realizaron varios encuentros por medio de las cumbres presidenciales bilaterales, reuniones interministeriales y de comisiones interparlamentarias. Cabe destacar además la cooperación en materia de seguridad y defensa: se realizaron ejercicios militares conjuntos, profundizando la cooperación militar entre las Fuerzas Armadas, y se creó Cruz del Sur, una Fuerza de Paz Binacional Conjunta y Combinada en 2005, que estableció como uno de sus objetivos mediar una posición conjunta en materia de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, para lo cual se instituyó un Estado Mayor Conjunto Combinado Permanente. Finalmente, en la dimensión comercial, Chile fue uno de los primeros destinos de las exportaciones argentinas y la balanza comercial fue favorable a nuestro país, tal es así que en 2011, último año del período que se analiza en este trabajo, el saldo superavitario fue de U\$S 3.679.512.691,00²⁰.

En conclusión, “la articulación de objetivos que lograron ambos países a través de distintas áreas temáticas teniendo dos concepciones de política internacional diferentes, le dio autonomía al bilateralismo argentino-chileno. Es importante subrayar que si bien Argentina y Chile compartían el esquema sudamericano liderado por Brasil, en la relación bilateral la incidencia de este país fue prácticamente nula. Por supuesto muy distinto a cómo la diplomacia brasileña influyó, indirectamente, en la relación de Argentina con Venezuela, Bolivia y Ecuador” (Miranda, 2011: 36).

Los intentos de diversificar las relaciones exteriores de nuestro país, y de buscar contrapesos al país vecino pueden entenderse, al igual que en el caso venezolano, como elementos realistas geopolíticos algo ingenuos, pues fueron intentos reactivos por parte de nuestro país, sin una planificación estratégica que respaldara estas acciones. Si el contexto se hubiera analizado, hubiera resultado evidente que los tres países, si bien eran opciones necesarias, no resultaban suficientes para contrabalancear a Brasil pues no eran opciones reales.

²⁰ Cálculo realizado a partir de los datos disponibles en <https://www.indec.gob.ar>, fecha de consulta: 31/08/2016.

En el caso específico de Venezuela, la relación entre Caracas y Brasilia era demasiado cercana: ambos países firmaron en estos años una enorme cantidad de convenios; sus presidentes, Lula y Chávez mantenían relaciones personales; y con la crisis financiera internacional del 2008 Brasil se transformó en un polo de financiamiento a través del incremento de sus inversiones en ese país²¹. En esta misma línea, México tampoco era un aliado apropiado para contrapesar al gigante del sur, pues el vínculo entre ambos países era muy estrecho, fundamentalmente en lo comercial, teniendo en cuenta que Brasil era uno de sus principales compradores. Virar hacia Chile tampoco fue efectivo, pues si bien la incidencia del Estado brasileño fue escasa en el vínculo con su vecino del Este, el país transandino mantuvo una política de regionalismo abierto que no privilegió a la Argentina.

Nuestro país no logró su cometido, y Brasil lideró la agenda sudamericana. La política exterior argentina, tradicionalmente latinoamericanista, quedó restringida a América del Sur.

²¹ Otros factores que hacían frágil la alianza estratégica con Venezuela se relacionan con las diferencias en términos de la concepción del modelo político y económico, capitalista - intervencionista y autónomo en Argentina, y socialista, anticapitalista y anti-imperialista en Venezuela; los disímiles principios y orientaciones de política exterior de ambos países; y la falta de consenso de las fuerzas políticas opositoras y del sector privado (Briceño Ruiz, 2010).

Conclusión

Si analizamos la praxis y la lexis diplomática argentina entre mayo de 2003 y diciembre de 2011 bajo el paraguas conceptual de “alianza estratégica”, es posible comprobar que la misma no se materializó de manera efectiva.

En primer lugar, en una relación rotulada de esta manera, los países que la integran deben considerarla prioritaria. Esto significa que la relación bilateral tiene precedencia sobre otras relaciones, y que reviste una importancia fundamental que la hace necesaria. En el caso de la Argentina y Brasil, es comprobable que la prioridad no fue mutua. Si bien la Argentina trató de conciliar posiciones en varias ocasiones con su par, Brasil muchas veces actuó por su cuenta, de manera unilateral (o junto a otros países) y demostrando iniciativa. La negociación de la deuda externa (cada Estado trató el tema por su lado y directamente con el FMI), la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (iniciativa brasileña en la que la Argentina fue sólo un Estado más de los invitados), las negociaciones en la OMC (Brasil aceptó reducir la protección sobre sectores industriales, algo inaceptable para nuestro país) y el tratamiento de los conflictos regionales (en ningún caso, salvo el de Bolivia en 2003, hubo concertación bilateral previa) son sólo algunos ejemplos que ilustran que la relación no fue prioritariamente mutua, y que además la dimensión de la concertación político-diplomática en este caso no se caracterizó por la búsqueda de consensos para la acción conjunta. En este contexto, la Argentina mostró resistencia de diferentes maneras, y la decepción frente a los resultados de la esperada integración fue evidente.

Respecto a la equidad que debe caracterizar la dimensión económico-comercial de una alianza estratégica, se puede confirmar que la misma no fue incentivada en el vínculo bilateral. Las asimetrías entre ambos Estados continuaron creciendo, el déficit de la balanza comercial argentina se multiplicó enormemente durante esos años, no hubo avances en la integración productiva -idea original del MERCOSUR-, y los problemas comerciales entre ambos países se trataron en la coyuntura, dando respuestas superficiales que no indagaron en las raíces de los conflictos. De esta manera, las diferencias continuaron siendo estructurales, y se fomentó involuntariamente la dependencia comercial hacia Brasil. La implementación del Mecanismo de Adaptación Competitiva como respuesta no

satisfactoria a la propuesta de Lavagna dos años después de la misma, clarifica el escenario constante de las relaciones económico-comerciales entre ambos socios.

Finalmente, en cuanto a la cooperación multidimensional, la gradualidad en etapas no pudo ser efectivizada en las iniciativas de integración. La Comunidad Sudamericana de Naciones y la Unión de Naciones Sudamericanas fallaron en su base misma, pues ninguna de estas instituciones nació de la bilateralidad argentino-brasileña. Muy por el contrario, ambas fueron iniciativas de la República Federativa del Brasil frente a las cuales el país platino sólo pudo reaccionar. El MERCOSUR creció en número de socios, dando cierto cumplimiento al objetivo de la ampliación, y en términos institucionales, pero su profundización en términos productivos no fue posible. Su agenda se extendió hacia temas culturales, sociales y políticos, pero en general no hubo resultados tangibles. En efecto, se siguió hablando de “reactivar” el bloque y el Tratado de Asunción.

Sólo en materia de seguridad –OEA, CDS- podemos situar la relación de ambos países en un esquema amigo-amigo, o lo que Wendt llama “cultura kantiana”. Este autor entiende que “la amistad concierne a la seguridad nacional y no necesariamente se traslada a otras áreas de cuestiones, en las cuales los estados pueden experimentar el conflicto” (Vitelli, 2011: 15). Una esfera que demostró rispideces en las relaciones bilaterales, por ejemplo, fue la comercial, donde la asimetría presente estimuló medidas defensivas y políticas restrictivas por parte de nuestro país. “A pesar de la existencia de una retórica extendida que apela a la construcción de una sociedad estratégica, las relaciones económicas bilaterales se han administrado en respuesta a demandas de corto plazo y, del lado argentino, han estado dominadas por una agenda esencialmente defensiva” (Bouzas y Kosacoff, 2010).

A la luz del enfoque constructivista, las idas y venidas de la Argentina en su relación bilateral con Brasil pueden ser comprendidas como un síntoma de la indefinición de la identidad de nuestro país. Si pensamos a la misma como aquellos entendimientos específicos del rol y las expectativas del yo relativamente estables, que se construyen a partir de actos sociales repetidos, podemos comprender que dicha indefinición tiene dos causales: por un lado, la autopercepción de nuestro país no encontró una base sobre la cual sustentarse, y por otro lado, las interacciones con el país vecino fueron ambivalentes, ya

que tampoco Brasil terminó de definir su rol en América Latina: desea constituirse como jugador global, a su vez para ello necesita ser reconocido como líder en Sudamérica y por los países vecinos, y debe estar dispuesto a asumir los costos de este liderazgo, algo a lo que en el período analizado se mostró reacio.

Los Estados actúan hacia otros actores sobre la base de los significados que éstos tienen para ellos. Estos significados surgen de identificar, interpretar y responder a la conducta de los otros. En este sentido, la Argentina actuó hacia Brasil en el período analizado en base a las percepciones que existieron sobre el país vecino.

Como explican Russell y Tokatlián (2011), los períodos de gobierno delimitados coincidieron con dos momentos diferentes de estas percepciones: el primero correspondió a un momento de ambigüedad en las mismas, que perduró desde la asunción de Néstor Kirchner hasta el año 2006. Durante esta etapa renacieron los recelos en relación al país vecino a medida que la Argentina se iba recuperando de la crisis del 2001, y que Brasil buscaba consolidarse como líder regional. Todo ello en el marco de un MERCOSUR estancado a pesar de las constantes alusiones a su relanzamiento. Diferentes sectores de nuestro país, públicos y privados, temieron una posible hegemonía del país vecino en América del Sur; temor que se fortalecía teniendo en cuenta el déficit argentino en la balanza comercial bilateral, y la dependencia comercial que ello demostraba. Es en este marco que, por ejemplo, el presidente argentino no asistió a la Cumbre de Cuzco en 2004 que vio nacer a la CSN, y que la Argentina buscó fortalecer lazos con otros países para contrabalancear el peso de Brasil, intentos que sin embargo fueron infructuosos, porque tanto México como Chile y Venezuela no fueron opciones realistas para lograr este objetivo.

El segundo momento, caracterizado por la “convergencia en la heterogeneidad”, se dio a partir del 2006. Si bien los recelos permanecían, hubo un amplio consenso en que Brasil era fundamental en las relaciones exteriores de la Argentina. Este cambio en las percepciones, que coincide con la etapa de “resignación” que mencionan Cortés y Creus (2010), se puede entender a partir de la lectura que se hizo de la realidad argentina y del contexto regional e internacional: se entendía la relevancia creciente de Brasil, aunque no se lo reconocía como líder de la región -la Argentina históricamente ha pujado también por ese rol-, se era

consciente de la expansión brasileña en la actividad económico-comercial argentina y de las asimetrías existentes, y se creía que el MERCOSUR era la plataforma para la reinserción de la Argentina en el mundo y para el fomento del desarrollo productivo nacional. Además, se pensaba que el eje de su relanzamiento sería justamente la relación bilateral. Bajo estas percepciones, la Argentina acompañó las iniciativas brasileñas que resultaron en la creación de la UNASUR y del CDS al mismo tiempo que se mantenían las disputas comerciales.

Estas percepciones hacia Brasil construidas como significados intersubjetivos incidieron fuertemente en la política exterior argentina. De esta manera, las dudas sobre las intenciones de Brasil, los celos y temores hacia el rol que buscaba ocupar, las esperanzas sobre la reactivación del MERCOSUR y la convergencia política con el gobierno brasileño contribuyeron a la ambigüedad de las acciones argentinas hacia el país vecino: hubo convergencias y divergencias que definieron una alianza estratégica imperfecta que no pudo superar los obstáculos que se le presentaron.

Dicha ambigüedad encontró su razón de ser en la indefinición de la identidad argentina, retroalimentada por la falta de sustento teórico de la PEA. Es “una identidad que promueve la discusión acerca de los fines de política exterior, vinculada necesariamente con la típica discusión acerca de ‘qué tipo de país queremos’” (Merke, 2008), y no acerca de los medios para alcanzar este objetivo. En el período considerado –y en general a lo largo de su historia-, la Argentina se definió como un país en desarrollo y perteneciente a la periferia, y la autonomía apareció como una condición latente, como una meta a la cual llegar. Néstor Kirchner asumió la presidencia con la idea de recuperar al país de la crisis del 2001 y reinsertarlo en el escenario internacional, y Cristina Fernández continuó con esta tarea.

Estas ideas que se extraen de los discursos analizados, sobre la necesidad de reinsertar en el mundo a la Argentina y de recuperarla de un pasado difícil, no fueron nuevas en el stock discursivo de la política exterior argentina. Ambas se encuadraron en dos tradiciones discursivas: “la primera se basa en que todos los presidentes democráticos, desde Alfonsín a la fecha, han insistido en la necesidad de ‘refundar’ la Argentina [dado el patrón de inestabilidad política que comenzó en 1930] (...). La segunda constante discursiva se basa en que también todos los presidentes han expresado la necesidad de ‘reinsertar’ al país en el mundo” (Merke, 2008). En este marco, la administración Kirchner criticó fuertemente el

modelo de los '90 y a la gestión anterior, y en el acto de su asunción, convocó a los argentinos a refundar la patria.

Después del abandono del Realismo Periférico, no se definió un sustento teórico para la PEA, y la orientación de la misma sufrió idas y venidas. Tal como explican Cortés y Creus (2010) se evidenciaron elementos de variada índole que justamente comprueban la ausencia de una teoría base de la política exterior: institucionalistas, como el reclamo por la ampliación del MERCOSUR y de “desempolvar el Tratado de Asunción”, la creación del Parlasur, la puesta en funcionamiento del Tribunal de Controversias, la promoción de la creación del Instituto Monetario, y la creación de la Comisión de Representantes Permanentes también en el marco del bloque; geopolíticos, como en la búsqueda de contrapesos a la relación con Brasil a través del lanzamiento de relaciones estratégicas con Venezuela, Chile y México; pragmáticos, como en la implementación del MAC, archivando la propuesta de Lavagna, o las respuestas comerciales defensivas; y normativistas, como en el sostenimiento del principio de no intervención en el conflicto colombiano o las acciones argentinas frente a los conflictos regionales canalizadas por medio de las instituciones competentes de la región.

Estos elementos definieron una política exterior errática, que creó confusión y obstaculizó la construcción de las relaciones exteriores de la Argentina sobre una base definida que permitiera obtener resultados concretos y mayores márgenes de maniobra para nuestro país. La PEA hacia Brasil entre 2003 y 2011 fue como un castillo de arena: en la superficie simulaba una fuerte asociación estratégica, pero los cimientos permanecieron corroídos por conflictos estructurales sin resolver. En lugar de construir poder asociado, se reforzó la dependencia con Brasil, y el país platino quedó atrapado en una doble dependencia²², comercial hacia el país vecino, y estratégica hacia el hegemón norteamericano. Los costos de esta dependencia fueron políticos, y la Argentina sufrió el liderazgo brasileño en la región, quedando relegada a ser escolta de sus iniciativas, restando influencia propia y permitiendo la sudamericanización de la agenda.

La autonomía es aún una deuda que no podrá saldarse a menos que se genere una discusión seria sobre los fundamentos de la PEA, sobre la orientación que se le quiere dar, sobre el

²² Se considera el concepto “doble dependencia” en los términos delineados por Figari, 1997.

lugar que desea ocupar la Argentina en el escenario regional e internacional y sobre los medios para alcanzar dicho objetivo. Estas cuestiones no pueden ser decididas sólo por el oficialismo, sino que la discusión debe llevarse a cabo sumando actores públicos y privados de todos los espectros. Sin consenso estaremos condenados a una política exterior esquizofrénica y dependiente del gobierno de turno.

Bibliografía

Abreu, Marcelo De Paiva, “Parcerias estratégicas”, *O Estado de S. Paulo*, marzo, 2008, vol. 24.

Actis, Esteban, “La relación bilateral entre Argentina y Brasil (2011-2014). La confluencia de factores sistémicos y domésticos para una menor intensidad relativa en las interacciones”, *Estudos internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas*, 2015, vol. 3, n° 1, p. 27-44.

Actis, Esteban, “Los tres ejes autonómicos de la política exterior de Brasil (2003-2013)”, *Conjuntura Global*, 2014, vol. 3, n° 1.

Aravena, Francisco Rojas, et al. “Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad”. *Nueva Sociedad*, 1999.

Arce Suárez, Alberto, “El eje Brasilia-Buenos Aires: ¿movimiento real o tendencia virtual?”, *Revista Cidob d’Afers Internacionals*, 2004, n° 65.

Bekerman, Marta; Dulcich, Federico, “La inserción internacional de Argentina y su dependencia comercial con Brasil”, *Boletín Informativo Techint*, 2014, vol. 344, p. 53-68.

Bernal Meza, Raúl, “Multilateralismo y unilateralismo en la política mundial: América Latina ante el Orden Mundial en transición”, *Historia Actual Online*, 2009, n° 5, p. 83-91.

Botto, Mercedes; Tussie, Diana, “De la rivalidad a la cooperación: límites y desafíos de un contacto creciente”, en *La percepción de Brasil en el contexto internacional: Perspectivas y desafíos. América Latina: Flacso*, 2007, p. 41-77.

Bouzas, Roberto; Kosacoff, Bernardo, “Cambio y continuidad en las relaciones económicas de la Argentina con Brasil”, *Documento de Trabajo*, 2010, n° 8.

Briceño Ruiz, José, “Venezuela y Argentina en la era Chávez y Kirchner: ¿coincidencia ideológica o pragmatismo?”, en Autores Varios, *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, CERIR-Universidad Nacional de Rosario, 2010, Tomo V, pp. 435-462.

Carlino, María Adela; Dichiera, Ludmila; Fabbietti, Carla Betina; Peruchín, María Agustina, “El Consejo de Defensa Suramericano como mecanismo de seguridad cooperativa”, *Revista Digital*, 2009, p. 107-112.

Cepik, Marco Aurelio Chaves; Silva, Natasha Pergher, “A política de integração regional da Argentina na era Kirchner”, *Conjuntura austral: revista do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais*, Porto Alegre, vol. 3, n. 9-10 (dez. 2011-mar. 2012), p. 15-30, 2012.

Coelho, Pedro Motta Pinto, “Relaciones Brasil-Argentina y el Mercosur: Una nueva sociedad política”, *Colección*, 1997, n° 6, p. 215-250.

Colombo, Sandra, “La estrategia de integración argentina (1989-2004): cambios y continuidades a partir de la crisis del orden neoliberal”, *Historia Actual Online*, 2005, n° 8, p. 135-142.

Colombo, Sandra, “La política regional del gobierno de Néstor Kirchner”, en *Anuario de Integración Latinoamericana y Caribeña 2004*, Red de Integración Regional de América latina y el Caribe (REDIALC).

Comini, Nicolás, “El rol del Consejo de Defensa de la UNASUR en los últimos conflictos regionales”, *Nueva Sociedad*, 2010, vol. 230, p. 14-22.

Cortés, Julieta y Creus, Nicolás, “Entre la necesidad y la desilusión: los dilemas de la política exterior argentina hacia Brasil (2005-2009)”, en Autores Varios, *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, CERIR – Universidad Nacional de Rosario, 2010, Tomo V, p. 363-394.

Creus, Nicolás, “Una historia de idas y vueltas: los dilemas de la cooperación entre Argentina y Brasil”, *La cooperación sur-sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI*, Rosario, UNR, 2014, p. 61-73.

Declaración de Río de Janeiro (27/04/1997), Encuentro de los Presidentes de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil Carlos Saúl Menem y Fernando Enrique Cardoso, disponible en <http://www.iri.edu.ar>

De la Balze, Felipe, “La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009)”, *Estudios Internacionales*, 2010, vol. 43, nº 166, p. 121-139.

Fontana, Andrés, “Política exterior argentina 1983-2005: visiones y cursos de acción”, en Sergio Berensztein y Horacio Rodríguez Larreta (Eds.), *Agenda para el desarrollo equitativo y sustentable*, Buenos Aires, Editorial Temas, 2006.

García, Jonás, “El Consejo de Defensa Sudamericano: ¿instrumento de integración regional o mecanismo para la hegemonía del Brasil”, *UNISCI Discussion Papers*, 2008, nº 18, p. 159.

Gentile, María Elisa, “Argentina en el MERCOSUR (2007-2011)”, en VI Congreso de Relaciones Internacionales, La Plata, 2012.

Gonçalves, José Botafogo; Lyrio, Mauricio Carvalho, “Alianza estratégica entre Brasil y la Argentina: antecedentes, estado actual y perspectivas”, *Población & sociedad*, 2003, vol. 10, nº 1, p. 137-156.

Granato, Leonardo, “As relações bilaterais argentino-brasileiras no quadro da integração regional: de um quadro de rivalidade ao despertar de uma efetiva cooperação”, *Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, 2012, vol. 1, nº 2.

Gratius, Susanne, “¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano”, *FRIDE (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior)*, 2008, vol. 17.

Hirst, Mónica, “La política sudamericana de Brasil: entre el peso de las asimetrías y la incidencia de nuevas coyunturas”, *Cuadernos de Gobernabilidad Democrática*, 2008, p. 229.

Lechini, Gladys, et al, *La cooperación Sur-Sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el Siglo XXI*, UNR Editora, 2014.

Lechini, Gladys; Giaccaglia, Clarisa, “El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Líder regional o jugador global?”, *Problemas del desarrollo*, 2010, vol. 41, nº 163, p. 53-73.

Lessa, Antônio Carlos, “A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1998, vol. 41, nº SPE.

Lessa, Antônio Carlos, “Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010)”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2010, vol. 53, no SPE.

Levy, Carlos, “Crisis y retos de la política exterior de México: 2006-2012”, *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 2009, vol. 51, nº 205, p. 119-141.

Llenderrozas, Elsa, “La política exterior de Kirchner 2003-2006”, en VIII Congreso Chileno de Ciencia Política, PUC. 2006.

Merke, Federico, “Identidad y política exterior. La Argentina y Brasil en perspectiva histórica”, *Sociedad Global*, 2008, nº 2.

Milanese, Juan Pablo, “Argentina y Brasil: hacia un proceso de seguridad cooperativa”, *Agenda Internacional*, 2005, vol. 4.

Miranda, Roberto, “Comercio y política: Argentina entre las potencias y las no potencias”, *Latinoamérica, Revista de estudios Latinoamericanos*, 2014, nº 59, p. 41-67.

Miranda, Roberto Alfredo, “Corolario de Brasil: la Argentina sin poder en el nuevo tablero regional”, *Relaciones Internacionales*, 2009, vol. 18, nº 37.

Miranda, Roberto. “La cooptación. Notas relacionadas con la vulnerabilidad internacional de Argentina”, *Invenio*, Universidad del Centro Educativo Latinoamericano, 2011, nº 27:27-42.

Miranda, Roberto, “La responsabilidad de la toma de decisiones en el proyecto de inserción de Argentina en el mundo. Su participación en conflictos intraestatales regionales”, *Intellector*, Río de Janeiro, 2009, nº 11:11-31 (traducido al español).

Miranda, Roberto, “Los cambios en la política latinoamericana y nueva realidad internacional de Argentina”, *Espiral*, Guadalajara, 2011, vol. 18, nº 51, p. 41-72.

Miranda, Roberto, “Sobre los fundamentos internacionales de la política argentina: teoría y realidad”, *Invenio: Revista de investigación académica*, 2005, n° 15, p. 47-60.

Morgenthau, Hans J, *La Lucha por el poder y por la Paz*, Buenos Aires, Ed. Suramericana, 1963.

Quintanar, Silvia; Romegialli, Mónica, “El desarrollo nuclear de Argentina y Brasil”, en II Congreso de Relaciones Internacionales, La Plata, 2004.

Russell, Roberto; Tokatlian, Juan Gabriel, “Argentina, Brasil y Estados Unidos: el desafío de una esfera de cooperación”, *Agenda Internacional*, Bs. As., 2004, n° 2:16:30.

Russell, Roberto; Tokatlian, Juan, *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

Russell, Roberto; Tokatlian, Juan Gabriel, “Percepciones Argentinas de Brasil: Ambivalencias y Expectativas”, *Plataforma Democrática*, 2011.

Santander, Pedro, “Por qué y cómo hacer Análisis de Discurso”, *Cinta de moebio*, 2011, n° 41, p. 207-224.

Saraiva, Miriam Gomes, “Brasil y Argentina: política externa para América Latina en tiempos recientes”, *América latina hoy: Revista de ciencias sociales*, 2007, n° 45, p. 127-140.

Sausi, Rhi; Luis, José; Oddone, Nahuel, “Cooperación e integración transfronteriza en el Mercosur: el caso de la Triple Frontera Argentina-Brasil-Paraguay”, en *Gobernanza y prevención transversal en la frontera norte de México*, 2010, p. 209-258.

Schtreml, Sandro, “La alianza estratégica Argentino-Brasileña en la política exterior de Itamaraty”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, 2009.

Simonoff, Alejandro, “Democracia, política exterior y autonomía”, *Cuestiones de sociología*, 2013, n° 9.

Simonoff, Alejandro, “La Política exterior de los gobiernos kirchneristas y la tercera posición”, *Revista Intellector*, 2008, vol. 4.

Simonoff, Alejandro, “Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner”, *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, 2009, vol. 5, nº 10, p. 71-86.

Sodupe, Kepa. *La teoría de las relaciones internacionales a comienzos del siglo XXI*, Guipúzcoa, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2003.

Tini, María Natalia, “La distancia sobre la cercanía: la política exterior argentina hacia Bolivia y Paraguay”, *Relaciones Internacionales*, 2008.

Tokatlian, Juan Gabriel y otros, *Hacia una nueva estrategia internacional: El desafío de Néstor Kirchner*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 2004.

Torres, Miguel Agustín, “Argentina y su inserción internacional en un período de recuperación. Los principales cursos de acción de la política exterior del gobierno de Kirchner”, *Ciencia Política*, 2013, nº 15.

Vitelli, Marina, Ficha didáctica sobre constructivismo, Cátedra de Teoría de las Relaciones Internacionales, UNR, 2011.

Wendt, Alexander, “Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics”, *International organization*, 1992, vol. 46:2, pp. 391-425.

Páginas web consultadas:

Biblioteca Digital de Tratados <http://tratados.mrecic.gov.ar>

INDEC <http://www.indec.gov.ar>

Información Legislativa y Documental <http://www.infoleg.gob.ar>

Casa Rosada <http://www.casarosada.gov.ar>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto <https://www.mrecic.gov.ar>,

Itamaraty <http://www.itamaraty.gov.br>

OEA <http://www.oas.org>

Noticias:

“Cristina debería dar un gran viraje de política exterior, como hizo Brasil”, Pablo Díaz de Brito, La Capital, Viernes, 27 de mayo de 2011.

Reportaje a Juan Gabriel Tokatlián sobre la política exterior: “No se gestó una gran estrategia internacional”, Página 12, Lunes, 1 de marzo de 2004.